

annuario italiano dei diritti umani 2012

Annuario italiano dei diritti umani

Periodico del Centro interdipartimentale di ricerca
e servizi sui diritti della persona e dei popoli
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 interdipartimentale di ricerca e servizi sui diritti
della persona e dei popoli 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 interdipartimentale
di ricerca e servizi sui diritti
della persona e dei popoli



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



REGIONE DEL VENETO

A R C H I V I O
PACE DIRITTI UMANI
peace human rights

Centro interdipartimentale di ricerca e servizi sui diritti della persona e dei popoli

Con il contributo

 VENETO BANCA

© 2012 Centro Diritti Umani Università di Padova

© 2012 Marsilio Editori® s.p.a. in Venezia

Prima edizione: giugno 2012

ISBN 978-88-317-1325

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

XI L'Italia e i diritti umani nel 2011

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 2011

- 21 **2. Normativa italiana**
- 21 2.1. Costituzione della Repubblica italiana
- 22 2.2. Legislazione nazionale
- 24 2.3. Statuti di Comuni, Province e Regioni
- 25 2.4. Leggi regionali

PARTE II. L'INFRASTRUTTURA DIRITTI UMANI IN ITALIA

- 31 **1. Organismi nazionali con competenza in materia di diritti umani**
- 31 1.1. Organismi parlamentari
- 31 1.1.1. Senato della Repubblica: Commissione straordinaria per la tutela
e la promozione dei diritti umani
- 34 1.1.2. Camera dei Deputati: Comitato permanente sui diritti umani
- 35 1.1.3. Organi bicamerali: Commissione parlamentare per l'infanzia
e l'adolescenza
- 36 1.1.4. Osservatorio Parlamento-Governo per il monitoraggio dello stato
di promozione e di tutela dei diritti fondamentali

36	1.1.5. Cronologia degli atti parlamentari in materia di diritti umani
67	1.2. Presidenza del Consiglio dei Ministri
67	1.2.1. Comitato dei Ministri per l'indirizzo e la guida strategica in materia di tutela dei diritti umani
68	1.2.2. Dipartimento per le pari opportunità: UNAR e Osservatorio per il contrasto della pedofilia e della pornografia minorile
71	1.2.3. Commissione per le adozioni internazionali
72	1.2.4. Comitato nazionale per la bioetica
73	1.3. Ministero degli affari esteri
74	1.3.1. Comitato interministeriale per i diritti umani (CIDU)
75	1.3.2. Commissione nazionale italiana per l'UNESCO
76	1.4. Ministero del lavoro e delle politiche sociali
77	1.4.1. Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza
78	1.4.2. Osservatorio nazionale sulla condizione delle persone con disabilità
79	1.4.3. Comitato per i minori stranieri
80	1.5. Ministero della giustizia
80	1.6. Autorità giudiziaria
81	1.7. Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (CNEL)
82	1.8. Autorità indipendenti
82	1.8.1. Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (AGCOM)
83	1.8.2. Garante per la protezione dei dati personali
84	1.8.3. Commissione di garanzia dell'attuazione della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali
85	1.8.4. Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza
86	1.9. Organizzazioni non-governative
87	1.10. Insegnamento e ricerca sui diritti umani nell'università italiana
97	2. Strutture per i diritti umani a livello sub-nazionale
97	2.1. Uffici pace diritti umani di Comuni, Province e Regioni
97	2.2. Difesa civica
98	2.3. Coordinamento nazionale dei Difensori civici
99	2.4. Conferenza dei Tutori e dei Garanti dell'infanzia e dell'adolescenza
100	2.5. Coordinamento nazionale degli enti locali per la pace e i diritti umani
101	2.6. Archivi e altri progetti regionali per la promozione della cultura di pace e dei diritti umani
103	3. Regione del Veneto
104	3.1. Direzione regionale relazioni internazionali
104	3.2. Comitato per i diritti umani e la cultura di pace
105	3.3. Archivio regionale «Pace Diritti Umani - Peace Human Rights»
107	3.4. Fondazione Venezia per la ricerca sulla pace
107	3.5. Ufficio di protezione e tutela pubblica dei minori
108	3.6. Difensore civico
109	3.7. Commissione regionale per la realizzazione delle pari opportunità tra uomo e donna
110	3.8. Osservatorio regionale politiche sociali
110	3.9. Osservatorio regionale immigrazione

115	1. Sistema delle Nazioni Unite
115	1.1. Assemblea generale
117	1.1.1. Risoluzioni sui diritti umani: comportamento di voto dell'Italia
123	1.2. Consiglio diritti umani
126	1.2.1. Comportamento di voto dell'Italia
131	1.2.2. Esame periodico universale
132	1.2.3. Procedure speciali
140	1.3. Alto Commissario per i diritti umani (OHCHR)
141	1.4. Alto Commissariato per i rifugiati (UNHCR)
144	1.5. Organi convenzionali (creati in virtù di trattato internazionale)
146	1.5.1. Comitato dei diritti economici, sociali e culturali
147	1.5.2. Comitato diritti umani (civili e politici)
147	1.5.3. Comitato contro la tortura
147	1.5.4. Comitato per l'eliminazione della discriminazione razziale
152	1.5.5. Comitato per l'eliminazione della discriminazione nei confronti delle donne
155	1.5.6. Comitato dei diritti del bambino
159	1.5.7. Comitato sui diritti delle persone con disabilità
159	1.5.8. Comitato sui lavoratori migranti
160	1.5.9. Comitato sulle sparizioni forzate
160	1.6. Agenzie specializzate, Programmi e Fondi delle Nazioni Unite
160	1.6.1. Organizzazione internazionale del lavoro (OIL)
170	1.6.2. Organizzazione delle Nazioni Unite per l'educazione, la scienza e la cultura (UNESCO)
178	1.6.3. Organizzazione per l'alimentazione e l'agricoltura (FAO)
179	1.6.4. Organizzazione mondiale della sanità (OMS)
179	1.6.5. Programma delle Nazioni Unite per lo sviluppo (UNDP)
180	1.6.6. Programma delle Nazioni Unite per l'ambiente (UNEP)
181	1.6.7. Programma delle Nazioni Unite per gli insediamenti umani (UN-HABITAT)
181	1.6.8. Fondo delle Nazioni Unite per l'infanzia (UNICEF)
182	1.7. Organizzazioni internazionali con status di osservatore permanente presso l'Assemblea generale
183	1.7.1. Organizzazione internazionale per le migrazioni (OIM)
185	2. Consiglio d'Europa
186	2.1. Assemblea parlamentare
190	2.2. Comitato dei Ministri
191	2.3. Corte europea dei diritti umani
192	2.4. Comitato per la prevenzione della tortura
193	2.5. Comitato europeo dei diritti sociali
200	2.6. Gruppo di esperti sulla lotta contro la tratta di esseri umani
201	2.7. Commissario per i diritti umani
208	2.8. Commissione europea contro il razzismo e l'intolleranza
217	2.9. Comitato consultivo della Convenzione-quadro per la protezione delle minoranze nazionali

221	2.10. Commissione europea per la democrazia attraverso il diritto
222	2.11. Gruppo di Stati contro la corruzione
225	3. Unione Europea
225	3.1. Parlamento europeo
227	3.2. Commissione europea
229	3.3. Consiglio dell'Unione Europea
229	3.4. Corte di giustizia dell'Unione Europea
229	3.5. Servizio europeo per l'azione esterna
230	3.6. Agenzia dei diritti fondamentali (FRA)
233	3.7. Mediatore europeo
235	4. Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa (OSCE)
235	4.1. Ufficio per le istituzioni democratiche e i diritti umani (ODIHR)
236	4.2. Alto Commissario sulle minoranze nazionali
237	4.3. Rappresentante sulla libertà dei media
238	4.4. Rappresentante speciale e coordinatore per la lotta alla tratta degli esseri umani
239	5. Diritto umanitario e penale
239	5.1. Adattamento al diritto internazionale umanitario e penale
240	5.2. Contributo italiano alle missioni di <i>peacekeeping</i> e altre missioni internazionali

PARTE IV. GIURISPRUDENZA NAZIONALE E INTERNAZIONALE

247	1. I diritti umani nella giurisprudenza italiana
248	1.1. La «comunitarizzazione» delle norme internazionali sui diritti umani: questioni in tema di pubblicità delle udienze e prescrizione
251	1.2. Interventi legislativi peggiorativi rispetto al «diritto vivente» operati attraverso leggi di interpretazione autentica e principio dell'equo processo
253	1.3. Dignità della persona, consenso informato a interventi sanitari, fecondazione assistita
254	1.4. Asilo, protezione internazionale
256	1.5. Discriminazione
256	1.5.1. Discriminazione di genere
258	1.5.2. Discriminazione razziale ed etnica
259	1.5.3. Discriminazione nei confronti di persone con disabilità
260	1.5.4. Provvidenze alle vittime delle leggi razziali
261	1.6. Diritti dei lavoratori
262	1.7. Diritti degli immigrati
262	1.7.1. Espulsione dello straniero e reati collegati
264	1.7.2. Diritto al matrimonio
265	1.7.3. Diritto all'abitazione
265	1.7.4. Pericolosità e diniego di rinnovo del permesso di soggiorno
266	1.7.5. Diritti fondamentali e principio di reciprocità
267	1.7.6. Diritti sociali degli immigrati e politiche regionali
268	1.7.7. Minori stranieri non accompagnati

270	1.7.8. Minori immigrati in situazione di bisogno e permesso temporaneo di soggiorno dei loro genitori
271	1.7.9. Favoreggiamento dell'immigrazione clandestina e stato di necessità
271	1.8. Processo penale ed esecuzione della pena
271	1.8.1. Misura della pena e dovere di conformarsi alle sentenze della Corte europea dei diritti umani
272	1.8.2. Estradizione e rischio di maltrattamenti
273	1.8.3. Mandato d'arresto europeo
274	1.9. Diritti dei minori di età
276	1.10. Diritti delle persone con disabilità e non autosufficienti
277	1.11. Diritto al pacifico godimento della proprietà ed espropriazioni
278	1.12. Ragionevole durata dei processi, mediazione civile
281	1.13. Diritti umani, stato di diritto e ordinanze dei sindacati
282	1.14. Crimini internazionali e immunità degli Stati esteri dalla giurisdizione nazionale
285	2. L'Italia nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti umani
285	2.1. Sentenze della <i>Grand Chamber</i>
287	2.2. Leggi interpretative con effetti su procedimenti in corso
289	2.3. Diritto alla vita e diritto a non subire trattamenti inumani
292	2.4. Detenzione irregolare, diritti dei detenuti
294	2.5. Tutela giudiziaria dei diritti
294	2.5.1. Diritto a un tribunale ed equo processo
295	2.5.2. Immunità parlamentare
296	2.5.3. Durata eccessiva del processo
296	2.6. Diritto alla vita familiare
297	2.7. Diritto di proprietà, «espropriazioni indirette», equo indennizzo
299	3. L'Italia nella giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione Europea
300	3.1. Applicazione direttiva «rimpatri»
302	3.2. Modalità di audizione del minore vittima di reato nel procedimento penale
302	3.3. Quantificazione trattamenti economici del personale trasferito
303	3.4. Responsabilità dello Stato per violazione del diritto dell'UE ad opera di un proprio organo giurisdizionale di ultimo grado
305	Indice dei luoghi e delle parole notevoli
311	Indice delle principali fonti normative
313	Indice della giurisprudenza citata
319	Comitato di ricerca e redazione

Elenco delle abbreviazioni

- AG: Assemblea generale delle Nazioni Unite
AGCOM: Autorità per le garanzie nelle comunicazioni
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 per i 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 spazzioni 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 del bambino
CRPD: Convenzione sui diritti delle persone con disabilità
CrEDU: 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
FREMPP: 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
FRP: Piattaforma dei diritti fondamentali (FRA)
HR/VP: Alto Rappresentante per la PESC/Vicepresidente della Commissione 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
MIUR: Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca
NAM: Missione di valutazione dei bisogni (ODIHR)
NATO: Organizzazione del trattato dell'Atlantico del nord
NMP: Nuclei militari di protezione
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 opzionale 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
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
UNESCO: Organizzazione delle Nazioni Unite per l'educazione, la scienza e la cultura
UNEP: Programma delle Nazioni Unite per l'ambiente
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 2011

Nel secondo anno di vita, l'*Annuario italiano dei diritti umani* intende confermare la sua funzione di strumento che, nel segno della verità dei fatti e della forza dei valori universali, veicola un messaggio di legalità, di coesione civile, di solidarietà e di inclusione democratica. Esso si propone all'attenzione sia dei responsabili delle pubbliche istituzioni ai vari livelli, perché traggano spunto dal quadro d'insieme della materia soprattutto per colmare carenze normative e ovviare a inadeguatezze infrastrutturali e politiche nell'ottica *de lege semper perficienda* e del buon governo, sia di quanti hanno a cuore la crescita del sapere e della cultura dei diritti umani nel mondo accademico, nella scuola e in tutti gli altri ambienti della società. Il riferimento è in particolare ai «difensori dei diritti umani», quali definiti dalla Dichiarazione delle Nazioni Unite sul diritto e la responsabilità degli individui, dei gruppi e degli organi della società di promuovere e proteggere le libertà fondamentali e i diritti umani universalmente riconosciuti (9 dicembre 1998) e, come tali, legittimati a operare in sede sia nazionale sia internazionale.

Il binario su cui si muove l'*Annuario 2012* è stato steso dall'edizione del 2011, la prima della serie. Questo ha naturalmente facilitato il lavoro di preparazione della nuova edizione e ha consentito anche di migliorarne la funzionalità-sostenibilità. La versione inglese dell'*Annuario 2011* è stata pubblicata dall'editore Peter Lang con il titolo *Italian Yearbook of Human Rights 2011* quale primo volume della collana *Human Rights Studies*. Lo stesso editore curerà anche il numero del 2012.

L'*Annuario* ha incontrato positiva accoglienza, innanzitutto in Italia. Il 30 novembre 2011, la prima copia è stata offerta al Presidente della Repubblica, Giorgio Napolitano, nel corso di un'udienza al Quirinale. Il Presidente, che il 4 marzo 2011 era personalmente intervenuto alla sessione del Consiglio dei diritti umani delle Nazioni Unite, ha espresso apprezzamento per l'iniziativa assunta dal Centro interdipartimentale di ricerca e servizi sui diritti della persona e dei popoli (Centro diritti umani) dell'Università di Padova e incoraggiato la diffusione dell'*Annuario*. Sul piano internazionale, grazie alla cordiale collaborazione dell'Ambasciatore Sergio Busetto e dell'Ambasciatore Laura Mirachian, l'*Annuario* è stato presentato al Consiglio d'Europa e consegnato all'Alto Commissario per i diritti umani delle Nazioni Unite.

L'*Annuario 2011* ha fornito un quadro generale della posizione dell'Italia, attingendo a dati riguardanti anche anni precedenti.

L'arco diacronico dell'*Annuario 2012* è necessariamente ridotto a un anno solare, con conseguente limite per una significativa analisi dei dati. La sfida della compa-

razione è stata comunque raccolta dal comitato di ricerca e redazione, nell'intento di segnalare ogni utile indicatore di positiva evoluzione della posizione dell'Italia rispetto agli obblighi assunti nel sistema universale e nel sistema regionale europeo dei diritti umani. Di questo viene dato conto nei paragrafi-focus seguenti, che intendono richiamare l'attenzione su aspetti particolarmente rilevanti ai fini della valutazione sia dei progressi sia delle perduranti criticità e deficit.

Tra i dati più significativi si segnala l'incremento considerevole dell'attività del Parlamento *in re*, in particolare per quanto riguarda la presentazione di disegni di legge (10 nel 2011 rispetto ai 6 del 2010), le interpellanze (18 rispetto a 4), le interrogazioni a risposta scritta (234 rispetto a 81), le risoluzioni in plenaria (15 rispetto a 0). Un primo, facile commento è che nell'attuale difficile situazione economica e finanziaria, con pesanti ripercussioni sul mondo del lavoro e sulla coesione sociale, si acuisce la sensibilità nei riguardi dei bisogni vitali delle persone e delle famiglie, in particolare per la condizione dei gruppi più vulnerabili. L'auspicio è, naturalmente, che dall'attenzione verbalmente portata alla materia si passi all'azione concreta in termini di politiche pubbliche e di misure positive. Un altro dato interessante riguarda l'attività legislativa delle Regioni: nel 2011 sono state 48 le leggi regionali specificamente portanti sulla materia dei diritti umani. È un indicatore molto significativo anche per capire come gli enti di governo sub-nazionali si stiano impegnando a coniugare insieme il principio di sussidiarietà e il principio della responsabilità di proteggere i diritti fondamentali delle persone che più sono loro prossime. Il caso italiano di Regioni, Comuni e Province che negli statuti e nelle leggi riconoscono i diritti fondamentali della persona citando, contestualmente, la Costituzione nazionale e il diritto internazionale, costituisce tuttora un *unicum* al mondo, che merita di essere conosciuto e sviluppato. L'originalità, fortemente innovativa, consiste nel fatto che ordinamenti giuridici sub-nazionali, trattando una materia che è per sua natura costituzionale, si agganciano, in via formale, direttamente al diritto internazionale, con ciò rafforzando la prima parte della Costituzione e avvalorando la tesi secondo cui la norma-base di tutti gli ordinamenti è quella secondo cui «il rispetto della dignità di tutti i membri della famiglia umana e dei loro diritti, eguali e inalienabili, costituisce il fondamento della libertà, della giustizia e della pace nel mondo» (Dichiarazione universale dei diritti umani, 1948). Appunto in questa loro posizione di frontiera avanzata dei diritti umani, i governi locali devono essere sostenuti dagli Stati e dalle istituzioni internazionali e, in quanto polo originario di sussidiarietà, devono poter disporre di più efficaci, e visibili, canali d'accesso a tutti i livelli di *governance*, compreso il livello mondiale.

Novità significative nel campo dell'insegnamento e dell'educazione in sede universitaria: sono 118 gli insegnamenti specificamente dedicati ai diritti umani in 64 Facoltà di 41 Università. Da segnalare, in particolare, che 8 di questi corsi sono impartiti in 7 Facoltà di Economia, rispetto ai 7 in 5 Facoltà dell'anno precedente. Come nel 2010, l'Università di Padova figura al primo posto, con 19 insegnamenti, seguita da Torino (9), Bologna e Firenze (7), Bari (5). A livello di scuole di ogni ordine e grado, lo specifico insegnamento dei diritti umani si va sviluppando nel quadro del programma nazionale, iniziato nell'anno scolastico 2009-2010, intitolato *Cittadinanza e Costituzione*. Si fa presente che questo programma è espressamente menzionato nel quarto rapporto sull'Italia della Commissione europea contro il razzismo e l'intolleranza del Consiglio d'Europa (ECRI) come significativa buona

pratica. In questo contesto cresce l'attenzione per la Carta europea sull'educazione alla cittadinanza democratica e l'educazione ai diritti umani, adottata con raccomandazione del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa l'11 aprile 2010, e la Dichiarazione delle Nazioni Unite sull'educazione e la formazione ai diritti umani, adottata con risoluzione dell'Assemblea generale il 19 dicembre 2011 su proposta del Consiglio dei diritti umani. Si tratta di documenti di portata strategica. In particolare la Dichiarazione delle Nazioni Unite, oltre che rafforzare i contenuti del diritto umano all'educazione, quale sancito dall'art. 26 della Dichiarazione universale e dall'omologo art. 13 del Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali, eleva l'educazione ai diritti umani in quanto tale al rango di diritto fondamentale con corrispettivo dovere degli Stati di favorire al loro interno e in un contesto di fattiva cooperazione internazionale, lo svolgimento di organici programmi. Si ricorda che, in quanto membro del Consiglio dei diritti umani, l'Italia è stata parte attiva, insieme con Francia, Marocco, Svizzera, Senegal, Slovenia e Filippine, di una «piattaforma» di Stati che ha supportato il lavoro del Comitato consultivo del Consiglio impegnato a stendere il testo della Dichiarazione.

Insegnamenti in materia di diritti umani per facoltà



Fonte: Elaborazione su dati del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca.

Un dato positivo riguarda l'avvenuta nomina, per decisione congiunta dei Presidenti del Senato e della Camera dei Deputati, del titolare dell'ufficio del Garante dei diritti dell'infanzia.

Ma il 2011 deve purtroppo registrare anche la mancata creazione della Commissione nazionale per i diritti umani. Il disegno di legge governativo, approvato dal Senato con accordo *bipartisan*, ha subito un rallentamento alla Camera dei Deputati a causa della presentazione di una serie di emendamenti di natura anche sostanziale. E l'istituzione del Difensore civico nazionale non è neppure all'orizzonte. L'Italia rimane dunque priva delle strutture apicali che sono indispensabili per la messa in opera di un appropriato «sistema diritti umani». Questo stato di cose ha ricadute negative sia sulla rappresentanza dell'Italia sul piano internazionale sia sul coordinamento delle molteplici realtà operative a livello interno. Per questo secondo aspetto, ne risente negativamente l'attività dei Difensori civici e dei Tutori e Garanti dell'infanzia e dell'adolescenza che operano a livello regionale e locale.

Un dato positivo riguarda la giurisprudenza italiana, la quale dimostra un'attenzione sempre più puntuale alla normativa europea e internazionale, pur in un contesto non privo di incertezze e ambiguità imputabili alla sfera della politica. Questa situazione di imbarazzo riguarda, per esempio, nel campo della bioetica, il

modo in cui l'Italia si rapporta alla fondamentale Convenzione di Oviedo: questa è stata ratificata, ma il relativo atto risulta tuttora non depositato presso il Consiglio d'Europa, con la conseguenza che l'Italia non è parte della Convenzione. Lo stesso può dirsi per la materia della lotta alla corruzione. In questo caso, non c'è la ratifica della Convenzione penale né di quella civile sulla corruzione, pur avendo il Governo italiano partecipato alla loro preparazione; d'altra parte però l'Italia fa parte del Gruppo di Stati contro la corruzione (GRECO) ed è assoggettata alla procedura di monitoraggio esperita da quest'ultimo.

Un caso di riluttanza ad adeguarsi alla normativa internazionale, con carattere di cronicità puntualmente segnalato dagli organismi internazionali di controllo, riguarda l'annosa questione dell'inserimento nel codice penale dello specifico reato di tortura, a cui si lega la mancata ratifica del Protocollo opzionale alla Convenzione internazionale contro la tortura (OPCAT) e il conseguente mancato allestimento di un adeguato apparato di implementazione.

Una pesante criticità riguarda il comportamento del Governo italiano nei confronti dei flussi migratori, in particolare i respingimenti di profughi provenienti dal Nordafrica effettuati in violazione di precisi divieti e precetti di *ius cogens*: divieto di *refoulement*, divieto di espulsioni collettive, diritto di asilo. Anche in questo settore, urge passare da comportamenti che rispondono alla logica delle emergenze a cascata, a una logica di risposta strutturale nel pieno rispetto delle pertinenti norme di diritto internazionale consuetudinario e pattizio.

Il monitoraggio internazionale si è fatto sempre più pressante anche per quanto attiene al trattamento dei rom e sinti e ai numerosi episodi di discriminazione e violenza commessi in Italia nei confronti degli appartenenti a queste comunità.

Nel 2011 ha continuato a svilupparsi il dibattito politico sui requisiti per l'acquisizione della cittadinanza italiana. Pare prendere vigore la tesi secondo cui il parametro coerente con il principio di eguaglianza di tutti i membri della famiglia umana e del rispetto dei loro diritti eguali e inalienabili è quello dello *ius soli* coniugato con il sopraordinato *ius humanae dignitatis*. Incoraggiato anche da esplicite prese di posizione del Presidente della Repubblica, cresce il movimento di società civile perché i figli degli immigrati, nati e scolarizzati in Italia, acquisiscano automaticamente la cittadinanza italiana.

In questo stesso campo dei diritti di cittadinanza, va segnalata la non ancora avvenuta accettazione delle disposizioni contenute nel Capitolo C della Convenzione del Consiglio d'Europa riguardante la partecipazione degli stranieri alla vita pubblica in sede locale, cioè delle norme sul diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni locali degli stranieri residenti. La messa in attuazione di queste disposizioni sarebbe evidentemente utile a contrastare con efficacia le varie forme di discriminazione e xenofobia: nel 2011 sono stati rilevati 799 casi di discriminazione, con un aumento del 48% rispetto all'anno precedente (+259).

Nel settore dei diritti sociali e con specifico riferimento a quanto dispone la Carta sociale europea (riveduta), l'Italia non ha ancora accettato l'art. 25, che riguarda il diritto dei lavoratori alla protezione dei loro crediti in caso di insolvenza del loro datore di lavoro.

Tra i ritardi dell'Italia nell'adeguarsi alla normativa internazionale, si segnala la mancata ratifica di importanti trattati che contribuiscono a definire il nucleo centrale del diritto internazionale dei diritti umani, in particolare la Convenzione sui diritti di tutti i lavoratori migranti e i membri delle loro famiglie e la Convenzio-

ne sulle sparizioni forzate, nonché il Protocollo al Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali e il Terzo Protocollo alla Convenzione sui diritti del bambino (firmato dall'Italia il 28 febbraio 2012).

Un'ulteriore segnalazione riguarda l'assenza di esperti italiani nel sistema delle procedure speciali attivate dal Consiglio dei diritti umani delle Nazioni Unite; nei Comitati istituiti per il monitoraggio delle principali Convenzioni sui diritti umani, al momento siede un solo esperto indipendente italiano.

I paragrafi-focus che seguono contengono ulteriori, più specifiche segnalazioni e valutazioni relativamente a settori tematici e 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 una bozza di «Agenda italiana dei diritti umani».

Completare e qualificare l'infrastruttura nazionale per i diritti umani

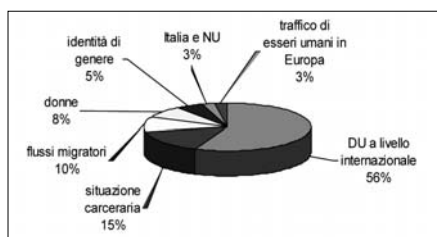
Per quanto riguarda l'infrastruttura nazionale per i diritti umani nel 2011, si registra qualche sviluppo che merita di essere segnalato.

A livello parlamentare, la Commissione straordinaria per la tutela e la promozione dei diritti umani del Senato ha condotto 32 audizioni di rappresentanti di organizzazioni non-governative, istituzioni internazionali e singole personalità nel quadro dell'indagine conoscitiva sui livelli e i meccanismi di tutela dei diritti umani vigenti in Italia e nel sistema internazionale. In particolare, la Commissione ha portato la sua attenzione sull'elezione dell'Italia al Consiglio dei diritti umani delle Nazioni Unite, sulla condizione delle popolazioni rom e sinti, sulla condizione carceraria, nonché sul rapporto tra diritti umani e politica estera. A sua volta, il Comitato permanente dei diritti umani della Camera dei Deputati ha svolto 13 audizioni, nell'ambito di due indagini conoscitive rispettivamente sulle violazioni dei diritti umani nel mondo e su diritti umani e democrazia. In particolare, hanno costituito oggetto di analisi questioni quali pena di morte, violazioni della libertà religiosa, violazione dei diritti delle donne e dei minori, violazione dei diritti delle minoranze, dei rifugiati e dei migranti, forme di schiavitù e di traffico degli esseri umani. La Commissione parlamentare per l'infanzia e l'adolescenza nel 2011 ha avviato l'indagine conoscitiva sulla tutela della salute dei minori e ha proseguito due indagini conoscitive avviate negli anni precedenti rispettivamente sulla prostituzione minorile e sui minori stranieri non accompagnati. La Commissione ha inoltre iniziato l'esame del documento conclusivo dell'indagine conoscitiva sulla tutela dei minori nei mezzi di comunicazione e ha adottato il documento conclusivo dell'indagine conoscitiva su alcuni aspetti dell'attuazione delle politiche a favore dell'infanzia e dell'adolescenza. L'Osservatorio Parlamento-Governo per il monitoraggio dello stato di promozione e di tutela dei diritti fondamentali ha svolto una sola riunione dedicata al seguito della procedura dell'Esame periodico universale (UPR).

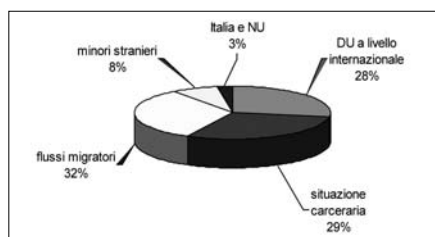
L'attività svolta dal Parlamento italiano in materia di diritti umani nel 2011 è risultata più intensa rispetto all'anno precedente. Sono stati infatti presentati 10 disegni di legge per l'adattamento a norme internazionali, 39 mozioni (56% relative alla tutela dei diritti umani a livello internazionale, 15% alla situazione nelle carceri e 10% ai flussi migratori), 18 interpellanze (50% relative alla tutela

dei diritti umani a livello internazionale e 22% alla situazione nelle carceri), 39 interrogazioni a risposta orale (32% relative ai flussi migratori, 29% alla condizione carceraria e 28% alla tutela dei diritti umani a livello internazionale), 234 interrogazioni a risposta scritta (65% alla situazione carceraria, 16% alla tutela dei diritti umani a livello internazionale e 12% ai flussi migratori), 44 interrogazioni in Commissione (43% riguardano la situazione carceraria, 30% i flussi migratori e 18% la tutela dei diritti umani a livello internazionale), 15 risoluzioni in Assemblea (40% sulla crisi in Libia, 33% sul sistema giudiziario e carcerario in Italia e 27% sulle politiche dell'Unione Europea), 8 risoluzioni in Commissione, 29 ordini del giorno in Assemblea (55% relative alla tutela dei diritti umani a livello internazionale e 17 alla situazione carceraria) e 2 ordini del giorno in Commissione su temi riguardanti i diritti umani internazionalmente riconosciuti.

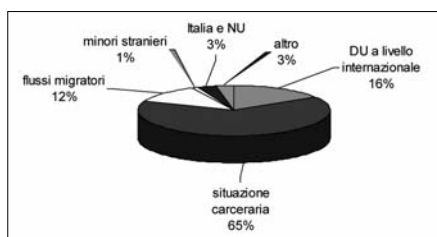
Mozioni



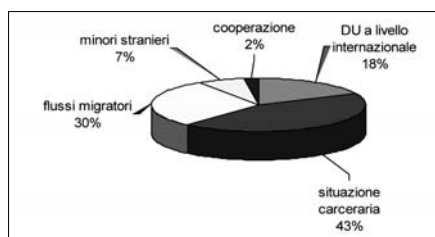
Interrogazioni a risposta orale



Interrogazioni a risposta scritta



Interrogazioni in Commissione



Fonte: Elaborazione su dati openparlamento.

L'attenzione posta dal Parlamento alla situazione carceraria in Italia si spiega in ragione dei dati pubblicati dal Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria (DAP) nel febbraio 2012, dai quali si evince che i detenuti in Italia sono 66.832, mentre la capienza regolamentare dei 206 istituti di pena è di 45.742 posti. La regione con più detenuti è la Lombardia (9.388 a fronte di 5.384 posti regolamentari in 19 istituti), cui segue la Campania (8.034, nonostante la capienza prevista si fermi a 5.793 posti).

In sede parlamentare si segnalano alcune novità particolarmente significative. Il Senato della Repubblica in data 19 luglio 2011 ha approvato con 230 voti a favore, 4 astensioni e nessun voto contrario il disegno di legge n. 2720 che istituisce la Commissione nazionale per la promozione e la protezione dei diritti umani. Il 27 ottobre, la Commissione I Affari costituzionali della Camera dei Deputati ha iniziato l'esame del testo di legge. Al momento della stampa del presente Annuario si registrano l'approvazione di numerosi emendamenti alcuni dei quali non coerenti con gli standard internazionali definiti dai «Principi di Parigi».

Un'altra novità è costituita dalla l. 12 luglio 2011, n. 112 (Istituzione dell'Autorità garante dell'infanzia e dell'adolescenza). Tale legge rappresenta un importante passo avanti, che porta l'Italia almeno virtualmente al livello di molti Stati che da tempo si sono dotati di simili istituzioni. Il Garante dei diritti del bambino integra infatti l'attività degli apparati amministrativi e giudiziari posti a presidio del benessere dei minori d'età.

Il passo avanti compiuto dall'Italia con l'adozione della legge in questione, però, è solo parziale. Al di là delle osservazioni critiche che possono essere svolte in relazione ai singoli articoli, la debolezza della nuova normativa e la sua inadeguatezza rispetto ai parametri posti dai Principi di Parigi (e loro sviluppi interpretativi) si manifesta principalmente su due versanti.

In primo luogo, il quadro complessivo delle competenze e dei compiti attribuiti all'Autorità garante, nonché delle risorse a disposizione dell'Ufficio, inducono a esprimere qualche riserva circa la chiarezza e concretezza del mandato attribuito a tale istituto. In effetti, le competenze si distribuiscono su uno spettro molto ampio, ma non paiono focalizzate in modo tale da attribuire all'organo un profilo prominente e di visibilità effettiva. Nelle disposizioni di legge sono riscontrabili, dal punto di vista sostanziale, alcune sottolineature apprezzabili che si propongono come frammenti dell'agenda del nuovo istituto (per esempio in materia di diritto alla famiglia, diritto alla salute, sinergia con talune strutture già esistenti operanti su temi come la tratta, pedopornografia, problematiche di emergenza), ma ne trascurano altre meritevoli di attenzione specifica. Non vi è traccia, ad esempio, di un ruolo precipuo che tale struttura potrebbe esercitare in relazione alla problematica migratoria, alla condizione dei rom, al lavoro minorile o alla dispersione scolastica, o alla povertà. Anche l'enfasi posta sulla possibilità di reagire a situazioni emergenziali, con misure *motu proprio* o di risposta a segnalazioni provenienti dall'esterno, sembra funzionale a una figura di Garante che non trova riscontro in alcuno dei modelli presenti in Europa. Certamente non corrisponde al profilo di Garante che emerge dalle esperienze più consolidate e mature formatesi in Italia, in ambito regionale. La dimensione dell'ascolto – sia della persona minore d'età sia dell'adulto (genitore, professionista, insegnante, volontario...) che entra in contatto con l'Autorità garante – sembra trascurata a vantaggio del rapido approntamento di risposte immediate. Del resto, lo stesso apparato tecnico-amministrativo previsto dalla legge (massimo dieci unità), se può configurarsi adeguato a costituire una *task-force* di pronto intervento su alcuni casi, è palesemente inadatto ad accogliere e trattare con la necessaria attenzione e sistematicità i problemi strutturali posti da una popolazione di 10 milioni di persone con meno di 18 anni.

Qui si colloca il secondo limite della normativa appena introdotta. Pur avendo istituito una Conferenza nazionale, la l. 112/2011 è ben lontana dall'aver configurato in modo organico ed efficiente il rapporto tra struttura centrale di garanzia dei diritti del bambino e attori periferici impegnati sullo stesso fronte. La legge infatti non ha fatto alcuno sforzo apprezzabile per inserirsi nel panorama che le leggi regionali e la pratica dei Garanti regionali hanno nel frattempo creato in Italia, né in termini di metodologia e «stile» dell'azione di garanzia dei diritti dell'infanzia, né in termini di ripartizione equa e realistica del «peso» del lavoro di monitoraggio e garanzia dei diritti dei bambini e degli adolescenti, un peso che necessariamente grava prevalentemente sulla dimensione locale (regionale e sub-regionale) del sistema di *governance*.

Il 30 novembre 2011, il Presidente del Senato della Repubblica e il Presidente della Camera dei Deputati, hanno nominato quale titolare dell'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza Vincenzo Spadafora, già Presidente del Comitato italiano per l'UNICEF.

A livello di azione governativa, tra le novità, si segnala l'istituzione del Ministero per la cooperazione internazionale e l'integrazione con delega anche alle politiche per la famiglia e la gioventù, alle politiche antidroga, al servizio civile, alle adozioni internazionali, alla lotta contro la discriminazione razziale.

Su quest'ultimo tema, l'Ufficio per la promozione della parità di trattamento e la rimozione delle discriminazioni fondate sulla razza e sull'origine etnica (UNAR), funzionante presso il Dipartimento per le pari opportunità della Presidenza del Consiglio dei Ministri, nel 2011 ha ricevuto, come sopra accennato, 799 segnalazioni relative ad altrettanti eventi di discriminazione razziale. Di queste, il 22,6% sono relative all'ambito dei mass media, il 19,6% al lavoro, il 16,7% alla vita pubblica.

Per quanto riguarda le strutture governative centrali, permane la carenza sia di personale specializzato sia di risorse materiali. In particolare, urge potenziare in seno al Ministero degli affari esteri l'Ufficio diritti umani e creare presso gli altri Ministeri un ufficio specificamente dedicato ai diritti umani con il compito, tra l'altro, di collaborare con il Comitato interministeriale per i diritti umani nella preparazione dei rapporti periodici destinati ai pertinenti organismi internazionali di monitoraggio.

A livello regionale emerge, come dato significativo, lo sviluppo di una legislazione che, più o meno esplicitamente, recepisce norme, dichiarazioni e programmi di organismi internazionali per i diritti umani. Sono state adottate 48 leggi regionali in materia di pari opportunità e genere (10), solidarietà, promozione sociale, assistenza alle famiglie (10), persone con disabilità (7), pace, diritti umani, cooperazione allo sviluppo, commercio equo e solidale (6), diritti dei lavoratori (6), Difensori civici e Garanti dell'infanzia (5), educazione alla cittadinanza e alla legalità (3), migrazioni (1).

Nel 2011 risultano essere in carica 14 Difensori civici su un totale di 17 Regioni e Province autonome che prevedono tale istituto nei rispettivi statuti o in apposite leggi regionali. È in funzione un Coordinamento nazionale dei Difensori civici, ma l'efficacia della sua azione è limitata soprattutto dalla mancanza di corrispettivi uffici apicali a livello centrale, in particolare del Difensore civico nazionale. Questa carenza fa mancare al Coordinamento la possibilità di una più idonea e proporzionata rappresentanza internazionale, in particolare in seno all'*Istituto europeo dell'Ombudsman* e all'*Istituto internazionale dell'Ombudsman*. Si segnala nel frattempo l'avvio delle attività dell'*Istituto italiano dell'Ombudsman*, creato presso il Centro diritti umani dell'Università di Padova con la collaborazione, avvalorata da apposito protocollo d'intesa, del citato Coordinamento nazionale.

Nel campo dell'insegnamento universitario, nel 2011 sono risultati attivi 118 corsi sui diritti umani, distribuiti in 64 Facoltà di 41 Università italiane. Il 43% degli insegnamenti è impartito nelle Facoltà di Scienze politiche (di cui un terzo nella Facoltà di Scienze politiche dell'Università di Padova), il 26% nelle Facoltà di Giurisprudenza, il 6% nelle Facoltà di Lettere e filosofia, il 5% nelle Facoltà di Scienze della formazione, il 7% nelle Facoltà di Economia, il 13% in altre Facoltà. I Centri universitari per i diritti umani risultano essere 6. I Corsi di laurea sono 5, di cui 1 magistrale e 4 triennali. Di questi ultimi, 3 appartengono alla Classe di laurea LM-81 Scienze per la cooperazione allo sviluppo e 1 alla Classe LM-52 Relazioni internazionali. I corsi di dottorato attivi o banditi nel 2011 sono 12 e i Master 9.

Combattere la violenza sulle donne e le forme estreme di sfruttamento

La questione della violenza nei confronti delle donne nel corso del 2011 ha ricevuto un'attenzione crescente. Ciò si spiega, oltre che per l'accentuazione sul piano quantitativo dei fatti ascrivibili a questa fenomenologia criminale e per l'impatto mediatico che questi hanno, soprattutto con riferimento all'*escalation* agli omicidi, anche in ragione degli impegni definiti nel 2010 nel quadro del piano nazionale contro la violenza di genere e lo *stalking*, finanziato, per il biennio 2011-2012, con 20 milioni di euro assegnati al Dipartimento per le pari opportunità dalla legge finanziaria 2008 (l. 244/2007). Nell'agosto 2011 è stato pubblicato un primo avviso di finanziamento dei progetti dedicati all'allargamento della rete antiviolenza a livello nazionale. A risposta dell'avviso a cui sono dedicati tre milioni di euro sono pervenuti 149 progetti. Con un secondo avviso il Dipartimento ha poi provveduto alla creazione di nuovi centri antiviolenza per una spesa complessiva di dieci milioni di euro e 116 proposte progettuali. A questo avviso ne è seguito un terzo nel novembre del 2011 rivolto alla formazione professionale del personale sanitario. Per quanto concerne la tratta, nel 2011 sono continuate le attività intraprese con la costituzione del Tavolo tecnico della Commissione interministeriale per il sostegno alle vittime di tratta, violenza e grave sfruttamento, istituito per adattare al contesto italiano le *Linee guida per lo sviluppo di un sistema nazionale e transnazionale di referral*. La Commissione interministeriale è coordinata dal Dipartimento per le pari opportunità, che è l'autorità centrale delegata al coordinamento degli interventi attuati sul territorio nazionale per la prevenzione e il contrasto della tratta di persone, nonché per l'assistenza e reintegrazione sociale delle vittime. A questo proposito nel luglio 2011 è stato pubblicato il bando congiunto per la concessione di contributi per la realizzazione di interventi a favore delle vittime di tratta e grave sfruttamento dedicati allo speciale programma di emersione e prima assistenza previsto dall'art. 13 della l. 11 agosto 2003, n. 228 recante misure contro la tratta di persone e dall'art. 19 del testo unico sull'immigrazione (d.lgs. 286/1998). Il bando risponde all'esigenza di strutturare sui territori interventi volti ad attività di emersione, identificazione, protezione e inclusione sociale delle vittime in un'unica strategia di contrasto alla tratta e alle altre forme di grave sfruttamento. Il bando si inserisce nel quadro di una serie di attività concertate promosse dal Dipartimento per le pari opportunità, nella prospettiva di dare maggiore impulso alle azioni destinate al primo contatto con le potenziali vittime di tratta e sfruttamento, nonché di strutturare un sistema nazionale che raccordi efficacemente tra loro le tre macro-aree di attività in cui si articolano gli interventi a favore delle persone trafficate: emersione, segnalazione e invio ai servizi di protezione; identificazione, protezione e prima assistenza; assistenza di secondo livello e inclusione sociale. In tale ottica, come sottolinea lo stesso avviso, è apparso opportuno prevedere una specificazione e differenziazione operativa delle relative progettualità. L'intervento sui soggetti destinatari delle misure avviene in conformità alla qualificazione del fenomeno della tratta come grave violazione dei diritti umani contenuta nella direttiva 2011/36/UE e nel piano dell'Unione Europea sulle migliori pratiche, le norme e le procedure per contrastare e prevenire la tratta di esseri umani, e in conformità alle finalità perseguite con lo specifico Protocollo addizionale alla Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale. Ogni intervento dovrà garantire, tra l'altro, il principio di non discriminazione, rivolgendosi alle

vittime e potenziali vittime di tratta emergenti da tutto il territorio nazionale, indipendentemente dalla loro età, nazionalità, genere e dal tipo di sfruttamento subito. Per quanto concerne le dimensioni del fenomeno, vi è da segnalare la progressiva centralità che nella riflessione e nel sistema degli interventi stanno acquisendo le gravi forme di sfruttamento lavorativo e, in misura minore, quelle collegate alle economie illegali. Si tratta di situazioni rispetto alle quali si registra un aumento del numero delle persone che fanno ingresso nel sistema degli interventi e una diversificazione delle nazionalità di provenienza così come degli ambiti dello sfruttamento. Sul versante della lotta allo sfruttamento sessuale si evidenzia invece una tendenza tutto sommato in linea con quella registrata il precedente anno circa le provenienze delle persone coinvolte e le modalità di gestione dell'attività prostituzionale nel *sex business* sia di giovani donne che di transessuali.

Più specificamente, per quanto attiene alle nazionalità risultano essere coinvolte nei circuiti della prostituzione collegata a situazioni anche di grave sfruttamento e tratta, donne provenienti per lo più da Romania, Moldova, Bulgaria, Ungheria, Nigeria, Cina e, con riferimento ai transessuali, il Brasile.

Il principale *target group* della tratta a scopo di sfruttamento sessuale è costituito da persone adulte di età compresa tra i 20 e i 30 anni, oggi anche con riferimento alla prostituzione nigeriana. Vanno anche considerate le minorenni, mediamente tra i 16 e i 17 anni e mezzo, così come comprovato dai dati relativi alle persone prese in carico dai progetti di assistenza e integrazione sociale. Le minorenni, che sembrano essere particolarmente richieste dai clienti, sono generalmente costrette a prostituirsi in luoghi al chiuso per evitare di essere intercettate dalle forze dell'ordine. Per questo motivo si tratta di un segmento prostituzionale sottoposto a repentini e sistematici spostamenti da un luogo a un altro da parte di chi ne gestisce lo sfruttamento, allo scopo di ridurre drasticamente la capacità di contrasto da parte delle forze dell'ordine.

Tenere fede agli impegni internazionali

Il 20 maggio 2011 l'Assemblea generale delle Nazioni Unite ha eletto l'Italia tra i 47 Stati membri del Consiglio dei diritti umani, per il triennio 2011-2014. Si tratta del secondo mandato dell'Italia presso questo organo delle Nazioni Unite: il primo è stato realizzato nel triennio 2007-2010. In entrambe le circostanze, ai sensi della risoluzione 60/251 dell'Assemblea generale, l'Italia ha accompagnato la lettera di candidatura al Consiglio con un elenco di impegni volontari, da realizzare sul piano interno e internazionale. Un'analisi comparata delle due lettere di candidatura, oltre a far emergere l'aumento del numero di impegni assunti (29 nel 2011 rispetto ai 18 del 2007), consente di identificare per lo meno altre due linee di tendenza: la prevalenza degli impegni da realizzare in ambito internazionale rispetto a quelli da realizzare in ambito nazionale; la prevalenza di impegni di natura generica rispetto ad azioni specifiche.

Nel 2007, 15 dei 18 impegni assunti riguardavano l'ambito internazionale, mentre 3 erano diretti a migliorare la situazione dei diritti umani in ambito nazionale (un rapporto di 5 a 1). Soltanto due degli impegni internazionali riguardavano azioni specifiche: elargizione nel 2007 di un contributo finanziario al nuovo Fondo delle Nazioni Unite per il *peacebuilding* e firma della Convenzione sulle sparizioni for-

zate. Nel corso del suo mandato, l'Italia ha tenuto fede a entrambi questi obiettivi. Non è possibile valutare con esattezza, invece, il tasso di adempimento dei restanti 13 impegni generici. Tuttavia, questi ultimi forniscono informazioni utili per identificare le priorità strategiche dell'azione diplomatica dell'Italia *in re* diritti umani. Nel triennio 2007-2010 queste hanno riguardato i seguenti ambiti: collaborazione e rafforzamento dell'efficacia del lavoro delle Nazioni Unite; promozione dello stato di diritto e della democrazia, con particolare riferimento ai Paesi in situazione di post-conflitto; protezione dei diritti dei bambini, soprattutto di quelli coinvolti in conflitti armati; ampliamento del sostegno alle risoluzioni del Consiglio dei diritti umani in materia di lotta al razzismo e alla xenofobia; impegno a far aumentare il numero di Paesi parte della Convenzione contro la tortura; contrasto alla discriminazione e alla violenza di genere; abolizione della pena di morte.

I tre impegni assunti a livello nazionale si riferiscono tutti ad azioni specifiche, ovvero: completare il processo normativo per l'implementazione dello Statuto della Corte penale internazionale; ratificare e implementare il Protocollo opzionale alla Convenzione contro la tortura e altre punizioni o trattamenti crudeli, disumani o degradanti; istituire la Commissione nazionale indipendente per la promozione e protezione dei diritti umani e delle libertà fondamentali. Bisogna registrare che a oggi questi impegni non sono ancora stati pienamente adempiuti. Fortunatamente, ciò non ha impedito all'Assemblea generale di eleggere, per la seconda volta, l'Italia al Consiglio dei diritti umani.

Gli impegni assunti nel 2011 segnano un lieve incremento dell'attenzione verso il contesto italiano ma, al contempo, anche un significativo aumento della genericità degli obiettivi fissati. Si è, infatti, parzialmente ridotta la sproporzione tra impegni internazionali e nazionali, passando da un rapporto di 5 a 1 a circa 3 a 1, con 20 impegni da realizzare in ambito internazionale, 6 in ambito nazionale e 3 da realizzare indistintamente sia a livello internazionale che nazionale. Tuttavia, se nel 2007 circa un quarto del totale degli impegni assunti conteneva indicazioni relative ad azioni specifiche, nel 2011 questo dato riguarda soltanto 2 casi su 29 (pari circa al 7%). In particolare, nessun impegno internazionale contiene riferimenti ad azioni specifiche, per cui non sarà semplice monitorare l'operato dell'Italia al termine del suo mandato presso il Consiglio dei diritti umani, nel 2014. Comunque, un confronto con le priorità strategiche del 2007 consente di identificare un significativo elemento di continuità nell'azione diplomatica italiana in relazione alla promozione dei diritti umani. Tutte le priorità individuate nel 2007 sono state, infatti, reiterate, ad eccezione della lotta contro la tortura; a queste si sono aggiunti ulteriori obiettivi, relativi ai seguenti ambiti: sostegno alle iniziative di contrasto alla discriminazione basata su credo e religione; promozione dei diritti delle persone con disabilità; tutela dei diritti umani nella lotta al terrorismo; lotta alla tratta di esseri umani.

I due impegni specifici assunti a livello nazionale riguardano l'aggiornamento del piano d'azione nazionale contro il razzismo, adottato nel 2006, e la puntuale implementazione di tutte le raccomandazioni accettate dall'Italia nell'ambito dell'Esame periodico universale del Consiglio dei diritti umani. Nessuno degli impegni assunti nel 2007 (e non ottemperati) è stato, dunque, reiterato, a eccezione della creazione di Istituzioni nazionali per i diritti umani, inserito, peraltro in forma molto più generica rispetto al passato, tra le raccomandazioni accettate dall'Italia in ambito UPR.

Tabella riassuntiva degli impegni volontari dell'Italia in ambito diritti umani

	2007		2011	
	Generici	Specifici	Generici	Specifici
Ambito internazionale	<p>13</p> <ul style="list-style-type: none"> – collaborazione con le Nazioni Unite (6) – stato di diritto e democrazia (2) – diritti dei bambini (1) – lotta a razzismo e xenofobia (1) – lotta contro la tortura (1) – lotta a discriminazione e violenza di genere (1) – abolizione della pena di morte (1) 	<p>2</p> <ul style="list-style-type: none"> – contributo al Fondo delle Nazioni Unite per il <i>peacebuilding</i> – firma della Convenzione sulle sparizioni forzate 	<p>20</p> <ul style="list-style-type: none"> – collaborazione con le Nazioni Unite (7) – stato di diritto e democrazia (2) – diritti dei bambini (2) – lotta a razzismo e xenofobia (1) – lotta a discriminazione e violenza di genere (1) – abolizione della pena di morte (1) – lotta a discriminazione basata su credo e religione (3) – diritti delle persone con disabilità (1) – diritti umani nella lotta al terrorismo (1) – lotta alla tratta di esseri umani (1) 	<p>-</p>
Ambito nazionale	<p>-</p>	<p>3</p> <ul style="list-style-type: none"> – implementazione dello Statuto della Corte penale internazionale – ratifica del Protocollo opzionale alla Convenzione contro la tortura – istituzione della Commissione nazionale per i diritti umani 	<p>4</p> <ul style="list-style-type: none"> – implementazione della legislazione su espressioni di razzismo e xenofobia – implementazione delle leggi su violenza di genere – implementazione della Convenzione sui diritti delle persone con disabilità – rafforzamento della società civile 	<p>2</p> <ul style="list-style-type: none"> – aggiornamento del piano d'azione nazionale contro il razzismo – implementazione delle raccomandazioni di UPR
Ambito internazionale + nazionale	<p>-</p>	<p>-</p>	<p>3</p> <ul style="list-style-type: none"> – promozione di misure educative per sradicare la discriminazione – lotta alla pornografia infantile – protezione delle vittime di tratta 	<p>-</p>
<i>Tot. parziale</i>	13	5	27	2
Tot. complessivo (generici + specifici)	18		29	

L'implementazione delle raccomandazioni indirizzate all'Italia in sede di UPR rappresenta un obiettivo particolarmente complesso per l'Italia, che richiede al contempo un'adeguata volontà politica, la progettazione di una chiara e definita *road map*, lo stanziamento di risorse adeguate, nonché la collaborazione, in una logica di sistema, dei vari enti e organismi responsabili dell'intero ciclo di politiche pubbliche, a vari livelli di *governance*.

L'Italia è stata sottoposta a esame nel 2010 (7^a sessione) e sarà nuovamente esaminata nel 2014, nel corso della 20^a sessione di UPR. Nel corso del precedente esame, l'Italia ha ricevuto 92 raccomandazioni, accettandone pienamente 78, in maniera parziale 2 e respingendone 12. Tra i principali aspetti tematici oggetto di raccomandazione figurano: diritti dei migranti (20% delle raccomandazioni); diritti delle minoranze (18%); discriminazioni razziali (14%); accesso a nuovi strumenti internazionali (14%); creazione di una Istituzione nazionale per i diritti umani (10%); diritti dei bambini (10%).

Si tratta, ora, di dare seguito a tali raccomandazioni, attraverso atti normativi e politiche adeguate. L'implementazione delle raccomandazioni rappresenta la fase più critica dell'intero processo di UPR: sarà l'esito di tale fase, infatti, a determinare l'efficacia e la credibilità dell'intero meccanismo di esame, nonché a testare il reale impegno degli Stati a favore del rafforzamento dei diritti umani. Da ciò deriva l'importanza di un attento monitoraggio della fase di implementazione delle raccomandazioni.

Per stimolare tale processo in Italia, potrebbe risultare utile prendere spunto da alcune buone pratiche realizzate da altri Stati. Alcuni di questi, sottoposti a Esame tra il 2008 e il 2009, per esempio, hanno prodotto dei rapporti di monitoraggio a medio termine che fanno il punto sullo stato di implementazione delle raccomandazioni a due anni dalla rispettiva UPR. Si segnalano tra gli altri: Argentina, Azerbaigian, Benin, Bolivia, Cile, Colombia, Ecuador, Finlandia, Francia, Giappone, Paesi Bassi, Polonia, Portogallo, Romania, Spagna, Svizzera, Ucraina e Regno Unito. In tali rapporti sono indicati sia gli interventi legislativi, sia i piani nazionali d'azione adottati in risposta alle raccomandazioni ricevute e accettate. Sul piano istituzionale, sono da segnalare gli esempi di Francia e Regno Unito, dove le rispettive Istituzioni nazionali indipendenti per i diritti umani sono state sin dall'inizio coinvolte nell'azione di monitoraggio e indirizzo, nonché della Polonia, che ha istituito un comitato interministeriale sui diritti umani, incaricato di coordinare le azioni del Governo in tale ambito. In Svizzera, poi, la società civile è stata pienamente coinvolta nella fase di attuazione delle raccomandazioni, attraverso incontri e consultazioni regolari con i rappresentanti governativi. Infine, in non pochi Paesi la stessa società civile ha costituito reti e piattaforme comuni che svolgono un'intensa attività di *advocacy* e vigilanza dell'operato governativo in relazione all'implementazione delle raccomandazioni di UPR (ad esempio in Bangladesh, Cambogia, India e Kenya); alcune ONG hanno anche sviluppato dei veri e propri «indici di conformità», che *misurano* il grado di implementazione delle raccomandazioni da parte degli Stati (è il caso di Upr info, ONG con sede a Ginevra).

L'Italia continua a scontare carenze a livello strutturale, dovute in particolare alla mancanza di una istituzione indipendente in materia di diritti umani che, così come avviene in altri Paesi, potrebbe svolgere una funzione di coordinamento delle attività di monitoraggio in relazione all'implementazione delle raccomandazioni di UPR.

Ed è, ancora una volta, la società civile a prendere l'iniziativa. Particolarmente significativo è il ruolo del *Comitato per la promozione e protezione dei diritti umani*, una rete di oltre 80 organizzazioni non-governative, che nel 2011 ha pubblicato il rapporto *L'Italia ad un anno dalle raccomandazioni del Consiglio delle Nazioni Unite per i diritti umani: Primo Rapporto di monitoraggio delle Organizzazioni Non Governative e Associazioni del Comitato per la Promozione e Protezione dei Diritti Umani*. Il rapporto fa il punto sul livello di implementazione da parte dell'Italia delle 92 raccomandazioni ricevute in sede di Esame periodico universale, con particolare riferimento ai seguenti aspetti: diritti civili e politici e strumenti internazionali; legislazione nazionale; Istituzione nazionale per i diritti umani; educazione ai diritti umani; diritti di migranti, rifugiati e richiedenti asilo; razzismo e xenofobia; diritti delle donne; discriminazione in base all'orientamento sessuale; diritti dei minori; sovraffollamento nelle carceri; tortura; tratta; indipendenza del sistema di informazione; stato dell'aiuto pubblico allo sviluppo.

Con questo rapporto, il Comitato ha inteso chiedere al Governo di preparare, seguendo l'esempio di altri Paesi dell'Unione Europea, un rapporto di *follow-up* a medio termine, di renderlo pubblico inviandolo all'Ufficio dell'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i diritti umani e di promuovere la diffusione in Italia dei contenuti delle raccomandazioni e del meccanismo di Esame periodico universale.

Eliminare le discriminazioni nei confronti di rom e sinti

Una delle questioni più problematiche che sono ripetutamente evidenziate dalle istituzioni internazionali riguarda lo status e il trattamento degli appartenenti alle comunità rom, sinti e *travellers* in Italia. Sovente, rom e sinti sono soggetti a discriminazione multipla in quanto appartenenti a queste comunità discriminate e, contemporaneamente, ad altri gruppi sociali particolarmente vulnerabili.

Nonostante la mancanza di statistiche ufficiali e le evidenti difficoltà pratiche che impediscono una raccolta dati attendibile (v., ad esempio, il *Rapporto conclusivo dell'indagine sulla condizione di rom, sinti e camminanti in Italia* pubblicato nel 2011 dalla Commissione straordinaria per la tutela e la promozione dei diritti umani del Senato, pp. 17-20), molte organizzazioni, nazionali e internazionali, di società civile e istituzioni internazionali ed europee hanno fornito nel tempo stime, peraltro raramente concordanti, relative alla presenza rom in Italia. Secondo la Divisione «rom e travellers» del Consiglio d'Europa, con dati aggiornati al 14 settembre 2010, il numero totale di appartenenti a queste minoranze in Italia oscillerebbe tra 110.000 e 170.000, con una media calcolata attorno alle 140.000 unità: circa lo 0,23% del totale della popolazione italiana (la media in Europa si attesta attorno all'1,36%). Questi dati pongono l'Italia al 14° posto per numero di appartenenti a tali gruppi nel contesto della «grande Europa geografica» rappresentata dal Consiglio d'Europa, con Turchia, Romania e Federazione Russa a occupare le prime tre posizioni.

È il caso di far notare come questa complessa problematica sia comune a gran parte dei Paesi europei, come dimostra implicitamente l'adozione, nel corso del 2011, di due importanti documenti programmatici a livello regionale: nell'ambito dell'Unione Europea, la comunicazione della Commissione al Parlamento eu-

ropeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni volta alla *definizione di un quadro europeo per le strategie nazionali di integrazione dei rom fino al 2020* (COM(2011)173def), nell'ambito del Consiglio d'Europa, la *raccomandazione generale di politiche pubbliche n. 13* (CRI(2011)37) adottata dalla Commissione europea contro il razzismo e l'intolleranza.

In Italia si segnala l'adozione di una serie di «patti per la sicurezza» tra Governo e Regioni ai sensi dell'art. 1(439) della l. 296/2006 (legge finanziaria per il 2007) che, nel consentire «la realizzazione di programmi straordinari di incremento dei servizi di polizia, di soccorso tecnico urgente e per la sicurezza dei cittadini» ha posto le basi normative – rafforzate da successive misure in materia di sicurezza, quali i decreti sulla cosiddetta «emergenza nomadi» (d.p.c.m. del 21 maggio 2008 e successivi decreti di estensione) e il «pacchetto sicurezza» 2008 (l. 125/2008) – che hanno di fatto legittimato forme di trattamento particolarmente discriminatorio (censimento dei campi rom, pratica degli «sgomberi forzati») nei confronti di rom e sinti nonché di altri gruppi sociali, quali migranti, richiedenti asilo e altre minoranze. Da queste misure derivano anche le accresciute difficoltà per numerosi membri di queste comunità circa l'ottenimento dei documenti di identità necessari per regolarizzare lo status di residenti.

Tra le numerose raccomandazioni provenienti da organismi internazionali, si segnalano due *decisioni* del Comitato europeo sui diritti sociali del Consiglio d'Europa (adottate rispettivamente nel 2006 e nel 2010), su altrettanti reclami collettivi presentati da ONG internazionali che si occupano della protezione dei diritti dei membri di comunità rom e sinti (*European Roma Rights Centre c. Italia*, reclamo 27/2004, e *Centre on Housing Rights and Evictions c. Italia*, reclamo 58/2008). Entrambe le *decisioni* hanno riconosciuto la violazione da parte delle autorità italiane dei diritti sollevati nei rispettivi reclami i quali riguardavano, *inter alia*, il diritto a un alloggio adeguato, il diritto alla protezione contro povertà ed esclusione sociale e il principio di non-discriminazione. Alla luce di queste *decisioni* le autorità italiane sono tenute a mettere in atto misure che consentano di portare la situazione delle comunità rom e sinti in linea con le disposizioni della Carta sociale europea (riveduta) che l'Italia ha accettato fin dal 1999.

Con riferimento al sistema delle Nazioni Unite, si fa notare come, delle 92 raccomandazioni indirizzate all'Italia nell'ambito del recente Esame periodico universale (v. *supra*), dieci di esse riguardino in modo esplicito la condizione di rom, sinti e *travellers*. Tra queste, otto sono state accettate dall'Italia (con riferimento a questioni quali la lotta al razzismo e alla discriminazione e alla necessità di integrare queste comunità attraverso azioni positive in materia di educazione, lavoro, alloggio, servizi sociali); due, al contrario, sono state respinte, quelle relative alla richiesta di riconoscere rom e sinti come minoranza nazionale, soggetta quindi alle tutele previste dalle leggi interne e dalla normativa internazionale in materia. Nel corso del 2011, è possibile identificare qualche limitato avanzamento contrastato, tuttavia, da un esteso elenco di situazioni di criticità e di preoccupazione, talune da risolvere con urgenza.

Tra gli *elementi positivi* si segnalano le iniziative di organizzazioni non-governative e di enti locali che hanno dato vita a buone pratiche con particolare riferimento all'inclusione e alla partecipazione attiva dei bambini rom nel sistema scolastico, anche attraverso attività volte a superare gli ostacoli fisici (come la distanza tra campi rom e istituti educativi) che impediscono ai minori rom

l'accesso a scuola e una partecipazione continuativa al percorso educativo. Nel 2010 è stato creato, presso la Polizia di Stato, l'Osservatorio per la sicurezza contro gli atti discriminatori, seguito dalla firma di un protocollo d'intesa tra tale Osservatorio e l'UNAR, volto a ottimizzare la cooperazione per la protezione delle minoranze da forme di discriminazione, nonché la raccolta di dati e informazioni in questi ambiti (la cui carenza è generalmente evidenziata in sede internazionale). Nel giugno del 2010 è avvenuta l'adesione alla campagna *DOSTA!* del Consiglio d'Europa, contro il pregiudizio razziale nei confronti dei rom, sotto il coordinamento dell'UNAR. Da segnalare anche il già menzionato rapporto conclusivo dell'indagine conoscitiva sulle condizioni di rom e sinti realizzata dalla Commissione straordinaria del Senato – primo documento ufficiale del Parlamento italiano su questi temi – nonché la realizzazione di una serie di iniziative istituzionali per la sensibilizzazione dell'opinione pubblica in materia. Con riferimento alle contestate misure di sicurezza adottate a partire dal 2006, risulta significativa la sentenza 6050 del 16 novembre 2011 del Consiglio di Stato (v., Parte IV, 1.5.2) che ha annullato in parte i decreti sull'«emergenza nomadi», sancendo l'illegittimità delle misure messe in atto dalle autorità italiane, sulla base della non esistenza dei presupposti per dichiarare lo stato di emergenza per gestire la situazione di rom e sinti in Italia (il Governo, tuttavia, nell'aprile del 2012 ha presentato ricorso alla Corte di cassazione chiedendo l'annullamento della sentenza del Consiglio di Stato).

Accanto a limitati aspetti positivi, sussistono *numerosi elementi di criticità*.

Tra le questioni più urgenti evidenziate dai principali organismi di controllo internazionale c'è quella relativa al diritto a un alloggio adeguato. Si condanna anzitutto la diffusa pratica degli «sgomberi» forzati dei campi rom non autorizzati e, in particolar modo, le modalità discriminatorie secondo cui questi sono realizzati, in palese violazione del diritto internazionale dei diritti umani e degli standard europei accettati dall'Italia (violazioni della dignità umana delle persone «sgomberate», carenza di sistemazioni abitative o di risarcimenti in alternativa, distruzione degli effetti personali degli abitanti degli insediamenti, sostanziale impunità dei responsabili delle violenze avvenute in tali contesti). L'attenzione è posta anche sulle condizioni degli alloggi negli insediamenti, anche in quelli cosiddetti «attrezzati», nonché sulla necessità che le soluzioni proposte dalle autorità in materia di alloggio non conducano gli abitanti di questi insediamenti a un'ulteriore segregazione e marginalizzazione, ma al contrario favoriscano la loro integrazione nella società italiana.

Un'altra questione che desta crescente preoccupazione da parte degli organismi internazionali è l'aumento del numero di *crimini violenti di odio* perpetrati sia da privati cittadini sia da esponenti delle forze dell'ordine nei confronti di rom, senza che questi episodi siano efficacemente indagati e puniti dalle autorità competenti. Particolare rilevanza assumono le recenti conclusioni presentate da diversi organismi europei che deplorano l'uso nel discorso politico di espressioni di odio e razzismo da parte di esponenti politici italiani a tutti i livelli nei confronti di rom, sinti, immigrati e altri gruppi sociali, culturali e religiosi. Hanno ricevuto particolare attenzione mediatica in quest'ambito le osservazioni rese pubbliche dal Commissario per i diritti umani del Consiglio d'Europa, Thomas Hammarberg, a seguito della visita in Italia nel maggio del 2011. Questi ha espresso sconcerto per l'utilizzo di manifesti elettorali che utilizzavano una retorica anti-rom

a fini politici nell'ambito delle elezioni amministrative nel Comune di Milano. Manifestazioni di questo tipo, secondo il Commissario, hanno l'effetto di legittimare il pregiudizio e la discriminazione contro questi gruppi, minando alla base l'efficace azione della società civile italiana volta a favorire la loro inclusione e a ridurre le cause alla base degli stereotipi negativi nei loro confronti. Sulla base dell'esperienza di Milano, Hammarberg ha pubblicato anche uno *human rights comment* che ha evidenziato come il caso italiano costituisca un'illustrazione esemplare di comportamenti comuni a molti Paesi europei e ha sottolineato, da un lato, la necessità di porre immediatamente termine a manifestazioni di questo tipo e, dall'altro, la responsabilità speciale delle personalità politiche e istituzionali nel guidare la lotta contro la discriminazione e favorire l'inclusione di ogni settore della società. Episodi discriminatori di questo tipo, giova ripetere, non colpiscono solamente gli appartenenti alle comunità rom e sinti, ma anche altri gruppi sociali, come migranti e richiedenti asilo i quali, come sottolinea l'ECRI nel suo quarto rapporto sull'Italia, vengono sistematicamente associati a situazioni di insicurezza, e resi oggetto di un conseguente clima di ostilità. In parallelo alla preoccupazione per le manifestazioni di odio verso rom, sinti e migranti nel discorso politico in Italia, le istituzioni internazionali hanno fatto criticamente riferimento al comportamento, tendenzioso e sensazionalista, di taluni mass media italiani e all'utilizzo da parte di questi di un linguaggio aggressivo e stereotipato che ha l'effetto di contribuire all'accettazione da parte dell'opinione pubblica delle misure discriminatorie menzionate e di assuefazione agli episodi di violenza contro talune comunità vulnerabili.

Un altro elemento di criticità riguarda lo status giuridico di molti rom e sinti residenti in Italia. Numerosi discendenti di famiglie rom provenienti dall'ex Jugoslavia sono infatti non soltanto privi di una cittadinanza, ma anche sprovvisti di un riconoscimento di apolidia. Solo pochi di loro, dopo lo smembramento dell'ex Jugoslavia, sono rientrati nelle terre d'origine per farsi riconoscere lo status di apolidi e i loro figli, pur nati in Italia, non possono essere riconosciuti come apolidi secondo l'ordinamento italiano perché ciò richiederebbe la prova dello stato di apolidia dei genitori. Né può trovare applicazione la norma della legge italiana sulla cittadinanza che attribuisce la nazionalità italiana a chi nasce in Italia da una coppia di apolidi. Questa condizione di «apolidi di fatto» interessa ormai, secondo quanto denuncia il Consiglio d'Europa, oltre 15.000 rom nati in Italia. La condizione giuridica di queste persone, unita all'implementazione delle contestate misure di sicurezza riportate, è all'origine di numerose situazioni di irregolarità sanzionate anche con misure penali e ordini di espulsione.

Per rafforzare la protezione dei diritti di rom e sinti è innanzitutto indispensabile un cambiamento radicale di approccio a questa problematica, che sostituisca una gestione della situazione orientata all'emergenza e all'esclusiva attenzione all'ordine pubblico con iniziative volte all'inclusione e alla lotta contro la discriminazione, nonché a migliorare le condizioni di vita, in particolare con riferimento all'alloggio, ai servizi socio-sanitari, all'accesso alla scuola e al mondo del lavoro. Come reiterato da molti organismi internazionali e in linea con la direzione indicata da Consiglio d'Europa e Commissione europea, la messa a punto di un quadro normativo specifico e organico per l'inclusione e la tutela degli appartenenti a queste comunità non è più procrastinabile. Ciò dovrebbe avvenire in consultazione con i diretti interessati, anche fornendo ulteriori risorse umane e finanziarie e un ruo-

lo più incisivo all'UNAR, il cui recente sviluppo è stato accolto favorevolmente da parte delle organizzazioni internazionali. Più specificatamente, come peraltro sollecitato in una delle due raccomandazioni non accettate indirizzate all'Italia in sede di UPR, sarebbe opportuno riconoscere ufficialmente i rom e sinti presenti in Italia come minoranza, garantendo quindi le medesime tutele previste per gli appartenenti alle minoranze linguistiche riconosciute. Un'azione in questa direzione implicherebbe una riforma della l. 482/1999 (Norme in materia di tutela delle minoranze linguistiche storiche) che riconosce e tutela solo quelle minoranze linguistiche di antico insediamento in un territorio delimitato ed esclude quindi le comunità rom e sinti, diffuse in tutto il territorio nazionale. Concludendo, l'Italia è sollecitata a intensificare gli sforzi all'insegna dell'organicità normativa, istituendo meccanismi strutturati di consultazione, a livello nazionale e locale, con le comunità rom e sinti presenti sul territorio e con le organizzazioni di società civile.

Garantire i diritti umani nella gestione dei flussi migratori «misti» provenienti dal Nordafrica

Uno dei temi particolarmente sensibili per l'Italia emerso nel corso del 2011, sul quale numerosi organismi internazionali in materia di diritti umani hanno espresso preoccupazione e segnalato numerosi punti di criticità, riguarda la gestione del massiccio afflusso di migranti irregolari, richiedenti asilo e rifugiati causato dalle sollevazioni nei Paesi del Nordafrica e dal conflitto in Libia.

Secondo i dati forniti dall'UNHCR, nel corso del 2011 hanno raggiunto le coste italiane quasi 60.000 immigrati. Di questi, circa 26.000 erano cittadini tunisini, giunti in Italia principalmente per ragioni economiche; i restanti, partiti dalla Libia, erano per la maggior parte cittadini non libici fuggiti dal conflitto in corso. Secondo i dati forniti dalla Protezione civile italiana, all'ottobre del 2011, le persone accolte nelle varie strutture messe a disposizione dalle Regioni (a esclusione dell'Abruzzo) erano poco più di 21.000.

In questo contesto, pur riconoscendo la portata eccezionale della pressione migratoria che ha interessato l'Italia e apprezzando gli sforzi profusi dallo Stato per fornire soccorso e assistenza umanitaria, numerose istanze internazionali, tra cui UNHCR, OIM e Consiglio d'Europa (Assemblea parlamentare e Comitato dei Ministri), non hanno mancato di rilevare alcune problematiche relative, da un lato, alle condizioni di accoglienza e accesso alla protezione internazionale da parte di potenziali beneficiari, dall'altro, alle attività di intercettazione e soccorso in mare di migranti in connessione al rispetto del principio del *non-refoulement*.

Nello specifico, i rilievi più spesso sollevati riguardavano l'inadeguatezza delle strutture messe a disposizione per l'accoglienza, il trattenimento prolungato presso le stesse e la non sufficiente celerità dei trasferimenti (soprattutto delle categorie più vulnerabili quali minori non accompagnati e richiedenti asilo) da Lampedusa verso altri centri preposti alla loro assistenza, fattori che hanno contribuito all'insorgere di una vera e propria emergenza umanitaria nell'isola con conseguenti tensioni tra migranti e popolazione locale. Per quanto concerne l'accesso a forme di protezione internazionale, alcune carenze sono state rilevate in

materia di speditezza della procedura e del modello di accoglienza e sostegno previsto per coloro che sono in attesa di vedere esaminata la propria istanza o che hanno presentato un ricorso in caso di rigetto.

Sembra qui opportuno rilevare che, se da un lato, la lentezza della procedura di asilo era da imputarsi all'esponenziale incremento del numero delle domande presentate nel 2011 (34.100 secondo l'UNHCR), la decisione del Governo italiano (d.p.c.m. 5 aprile 2011) di concedere un permesso di soggiorno umanitario della durata di sei mesi (prorogato di altri sei con d.p.c.m. 6 ottobre 2011) ai sensi dell'art. 20 del d.lgs. 286/1998 ai soli cittadini provenienti dal Nordafrica entrati in Italia tra il 1° gennaio e il 5 aprile 2011 ha comportato che, per tutti coloro giunti dopo il termine indicato, l'unica opportunità di vedersi riconosciuta una qualche forma di protezione fosse la presentazione, anche in assenza di qualsiasi presupposto, di un'istanza di protezione internazionale. A queste domande di asilo, presentate per la maggior parte da lavoratori stranieri stabilmente presenti in Libia prima del conflitto che quindi non necessitano *strictu sensu* di protezione internazionale (non essendo cittadini libici) ma che d'altro canto non sempre possono/vogliono essere rimpatriati verso i propri Paesi d'origine né in una Libia non ancora del tutto stabilizzata, le Commissioni territoriali hanno fino a ora risposto nella generalità dei casi in maniera negativa. Sull'opportunità da parte delle autorità italiane di adottare una presa di posizione politica nei confronti di questo gruppo di persone evitando così una valanga di ricorsi e un inevitabile congestionamento del sistema italiano di asilo, si sono recentemente espresse numerose organizzazioni italiane attive nella promozione e protezione dei diritti umani.

Riguardo al tema di operazioni di intercettazione e di soccorso in mare di migranti, raccomandazioni incisive sono state indirizzate all'Italia e agli altri Paesi costieri dall'UNHCR e dal Consiglio d'Europa, in maniera particolare in relazione agli obblighi di prestare soccorso e alla necessità di rispettare in maniera sistematica i diritti umani di tutte le persone intercettate, evitando qualsiasi tipo di pratica equiparabile al *refoulement*. Una così puntuale attenzione relativamente al tema del soccorso in mare trova la sua ragion d'essere nell'impressionante numero di vite umane perse nel tentativo di raggiungere le coste italiane o maltesi (secondo le più recenti stime 1.500 morti nel 2011), tragedie sulla cui determinazione di responsabilità sono iniziati a svilupparsi rapporti e indagini conoscitive promossi da organismi internazionali (Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa e Parlamento europeo), in taluni casi anche con riguardo a episodi potenzialmente riconducibili a comportamenti omissivi delle autorità italiane.

Tra gli elementi positivi da menzionare nel contesto dello sforzo generale dell'Italia nell'accoglienza dei migranti provenienti dal Nordafrica si segnalano le iniziative e la mobilitazione di un certo numero di organizzazioni di società civile, ma anche di Regioni ed enti locali, nonché l'attivazione di risorse umane e finanziarie da parte dell'amministrazione centrale. Il varo di un piano per l'accoglienza (12 luglio 2011), d'intesa con le Regioni e le autonomie locali, ha costituito la base per uno sforzo comune in vista di un'equa distribuzione nel territorio nazionale dei migranti, prevedendo altresì il coinvolgimento, seppur marginale, della rete del Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (SPRAR).

Tra le maggiori criticità, oltre a quelle già menzionate relativamente agli standard

minimi di accoglienza, all'inadeguatezza delle strutture e alle scarse risorse destinate a programmi di integrazione dei richiedenti asilo e rifugiati rileva una certa incoerenza nella politica di gestione dei flussi, e dei relativi provvedimenti, che ha sostanzialmente creato una situazione di disparità tra coloro che sono entrati in Italia prima o dopo il 5 aprile 2011 (termine fissato dal Governo per poter fruire del permesso di soggiorno per motivi umanitari, ex art. 20 del d.lgs 286/1998) a fronte di situazioni sostanzialmente identiche (gli eventi da cui tali individui fuggivano, considerati quali presupposti giuridici per la protezione temporanea erano in molti casi i medesimi). In un'ottica più ampia inoltre, è possibile rilevare che da molti anni in Italia le azioni statali in tema di immigrazione sono demandate alla normativa sull'emergenza. È dal 2002 infatti che vengono ripetute e prorogate dichiarazioni di stato di emergenza per fronteggiare l'eccezionale afflusso di cittadini extracomunitari nel territorio italiano, quando invece l'afflusso di migranti e profughi sembra essere divenuto un fenomeno strutturale e per una certa misura prevedibile e circostanziato, la cui disciplina dovrebbe essere demandata agli strumenti ordinari.

Infine, tra le questioni di maggiore urgenza che il Governo italiano dovrà affrontare nel prossimo futuro risulta esservi la gestione di coloro per i quali i termini del permesso di soggiorno per motivi umanitari arriveranno a scadenza e per tutti i cittadini libici e non provenienti dalla Libia la cui domanda di asilo non verrà accolta. Per tali individui devono essere approntati programmi di inserimento, di rimpatrio volontario o accompagnamento alla frontiera.

Promuovere l'adattamento ai principi e alle norme internazionali in materia di bioetica e biodiritto

In tema di strumenti internazionali dedicati alle questioni di biodiritto, la situazione dell'Italia rileva ormai da qualche anno per la singolarità che caratterizza la sua posizione in relazione alla Convenzione di Oviedo del 1997 sui diritti umani e la biomedicina. L'Italia, che pure ha proceduto alla sua ratifica e a quella del suo Protocollo opzionale sul divieto di clonazione di esseri umani del 1998 con la l. 28 marzo 2001, n. 145, non avendo proceduto al deposito del relativo strumento di ratifica, non risulta parte contraente della Convenzione stessa. La delega al Governo prevista dalla medesima legge di ratifica per l'adozione dei decreti attuativi contenenti le necessarie disposizioni per l'adattamento dell'ordinamento giuridico italiano ai principi e alle norme della Convenzione e del Protocollo, i cui termini sono stati nel tempo prorogati, è stata sempre lasciata decadere.

Nonostante la carenza in materia di adattamento, molte delle disposizioni della Convenzione, che affronta temi fondamentali quali consenso, vita privata e diritto all'informazione, genoma umano, ricerca scientifica, prelievo di organi e tessuti da donatori viventi a fini di trapianto e divieto di profitto derivante dall'utilizzo di qualunque parte del corpo umano, hanno comunque trovato in Italia una qualche applicazione. Si pensi ad esempio all'edizione aggiornata del codice di deontologia medica entrato in vigore nel 2006, strumento nella sua quasi totalità ispirato agli articoli della Convenzione, nonché a una diffusa prassi giurisprudenziale.

Ed è proprio la giurisprudenza, al tempo costituzionale e ordinaria, a essere intervenuta negli anni recenti in relazione a un tema «di fine vita» che rappresenta per l'Italia probabilmente l'ostacolo principale nella via del completamento all'iter di ratifica della Convenzione di Oviedo: il c.d. «testamento di vita» o dichiarazioni anticipate di trattamento (DAT). Assurto al centro del dibattito politico italiano anche a seguito di casi particolarmente dolorosi e controversi, il diritto dell'individuo di disporre del modo in cui dovranno essere praticati gli interventi sanitari che lo riguarderanno nel momento in cui sia incapace di esprimere le proprie volontà, è stato posto più volte di fronte ai giudici italiani, soprattutto sotto il profilo della possibilità da parte dell'individuo di affidare a un terzo (amministratore di sostegno) la responsabilità delle decisioni di natura medica che dovessero interessarlo per il tempo in cui dovesse perdere la facoltà di intendere e volere (artt. 404 ss. cod. civ.). Richiamandosi agli artt. 2, 3, 13, 32 della Costituzione e agli artt. 1-3 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea e avendo altresì riconosciuto il consenso libero e informato come «vero e proprio diritto della persona», riguardante sia il diritto all'autodeterminazione individuale sia quello alla salute (sent. 438/2008 della Corte costituzionale), la giurisprudenza italiana non ha escluso, nei casi di specie, la compatibilità con l'ordinamento italiano di dichiarazioni anticipate di trattamento.

In mancanza di una disciplina organica che regoli la questione del «testamento biologico» e che garantisca alla persona, ai suoi familiari e ai medici una certezza circa i loro diritti e doveri in questo delicato settore, indicazioni in merito agli orientamenti del legislatore italiano in questo ambito provengono dal disegno di legge «Disposizioni in materia di alleanza terapeutica, di consenso informato e di dichiarazioni anticipate di trattamento», approvato dalla Camera dei Deputati il 12 luglio 2011 e ora giacente presso la 12^a Commissione permanente (Igiene e sanità) del Senato. Scorrendo il testo della proposta di legge è possibile intravedere le modalità e i limiti delle future DAT, le quali non saranno ritenute vincolanti per il medico (art. 7) e potranno diventare applicabili solamente nei casi di accertata assenza di attività celebrale (art. 3). Sempre all'art. 3 inoltre si prevede che la somministrazione di forme di alimentazione e idratazione non potrà divenire oggetto di tali dichiarazioni.

Il punto di non conformità potenziale rispetto alla Convenzione di Oviedo sembra essere quello relativo al carattere vincolante delle DAT da un punto di vista giuridico, profilo escluso nel disegno di legge italiano, mentre l'art. 9 della Convenzione prevede che «i desideri precedentemente espressi a proposito di un intervento medico da parte di un paziente che, al momento dell'intervento, non è in grado di esprimere la sua volontà, saranno tenuti in considerazione». Un così delineato contrasto, sempre che esista, non impedirebbe tuttavia all'Italia di completare l'iter di ratifica della Convenzione, anche alla luce dell'art. 36 della stessa, che prevede la possibilità per uno Stato di formulare riserve al trattato nella misura in cui una legge in quel momento in vigore sul suo territorio (non è ancora questo il caso italiano) non sia conforme a detta disposizione. Appelli a perfezionare l'iter della ratifica sono più volte venuti dal Comitato nazionale per la bioetica (una mozione è stata approvata in seduta plenaria il 24 febbraio 2012) e dall'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa (risoluzione 1859 del 25 gennaio 2012 relativa al consenso informato).

In conclusione, è interessante notare che, nell'attesa di una legge che regoli nel

dettaglio la materia del testamento biologico, molti Comuni italiani hanno istituito dei registri delle dichiarazioni anticipate di trattamento. Tali dichiarazioni, che non possono escludere né sostituire le iniziative legislative, sono considerate strumenti utili che, in caso di necessità, eviteranno l'onere di dover ricostruire a posteriori la volontà dell'interessato.

Dare attuazione allo Statuto di Roma istitutivo della Corte penale internazionale

Nonostante il forte impegno dell'Italia nel processo di costituzione della Corte penale internazionale (CPI) e la tempestiva ratifica del relativo strumento istitutivo (Statuto di Roma) avvenuta già nel 1999, manca a oggi una legge di adattamento atta a rendere l'ordinamento italiano pienamente conforme alle disposizioni dello stesso. Nel corso del 2011 l'iter parlamentare del provvedimento recante «norme per l'adeguamento alle disposizioni dello Statuto di Roma» (C.1439-A) ha conosciuto una significativa accelerazione, pur essendo stato ridotto ai soli aspetti procedurali relativi alla cooperazione giudiziaria con la Corte; l'Italia però non è ancora riuscita ad approvare definitivamente uno strumento legislativo quanto mai necessario al fine di rendere compiutamente operativo il principio di complementarità che regge e regola la competenza della Corte penale internazionale. La mancanza di una legge di adattamento, che nel momento attuale implica l'impossibilità per l'Italia di ottemperare alle più semplici richieste di collaborazione in base al Capitolo IX dello Statuto di Roma, quali ad esempio la consegna alla Corte di un individuo colpito da mandato di arresto presente nel territorio italiano, rileva con sempre maggiore preoccupazione anche alla luce della crescente attenzione manifestata dall'Unione Europea, e in particolar modo dal Consiglio dell'UE, riguardo alla promozione di un effettivo ed efficace funzionamento della CPI.

Sviluppare il dialogo tra corti italiane e corti internazionali per una maggiore garanzia dei diritti umani

Anche nel corso del 2011 si è sviluppato e approfondito il processo di effettiva integrazione dell'ordinamento giuridico italiano nel contesto del sistema giuridico dell'Unione e, più in generale, della comunità internazionale, con particolare riferimento al riconoscimento e alla protezione dei diritti umani. In questa materia, le norme nazionali sono sempre più nettamente percepite dagli operatori giuridici come strettamente interconnesse alle norme contenute in fonti dell'Unione Europea e del diritto internazionale, mentre tra i vari ordinamenti si moltiplicano le possibilità di osmosi positiva, cioè idonea a rafforzare le garanzie della persona.

La giurisprudenza delle corti italiane dimostra la crescente consapevolezza da parte dell'apparato giudiziario della forza strutturante degli enunciati ispirati ai diritti umani, tanto che non mancano esempi di corti italiane che hanno elaborato idee e percorsi interpretativi innovativi in tema di diritti fondamentali, suscettibili di avere ripercussioni anche al di fuori dei confini nazionali – sia pure

non sempre confermati dalla giurisprudenza di altre corti nazionali straniere o internazionali. È il caso, tra gli altri, della giurisprudenza *Ferrini*, che afferma la prevalenza sul principio di immunità degli Stati dalla giurisdizione nazionale del diritto alla riparazione delle vittime di crimini internazionali perpetrati in violazione di norme imperative. La Corte internazionale di giustizia, con una decisione del febbraio 2012 – non rientrante pertanto nella trattazione di questo Annuario – ha respinto tale interpretazione, decidendo in favore dello Stato ricorrente la controversia sollevata dalla Germania contro l'Italia nel 2008. È indubbio tuttavia che la lettura del sistema del diritto internazionale data dalla Corte di cassazione nel caso *Ferrini* e in altre sentenze analoghe, pur riconosciuta non fondata alla luce del diritto internazionale vigente, mostra le potenzialità espansive dei principi giuridici ispirati alla preminenza dei diritti della persona nel quadro del diritto internazionale pubblico.

Un altro esempio di come le corti italiane abbiano valorizzato un approccio orientato alla massima considerazione dei diritti della persona è dato dalla sentenza del Tribunale di Torino sul caso Thyssen Krupp. La sentenza – che, si ricorda, si limita a definire la causa in primo grado – condanna per omicidio volontario i dirigenti della multinazionale dell'acciaio per aver trascurato le misure di sicurezza sul lavoro in ragione di considerazioni meramente economiche. La condanna riconosce il dolo (nella forma del dolo eventuale), e non meramente la colpa. In questo modo si è posto un principio che, se confermato nei successivi gradi del processo, contribuirà a rafforzare le garanzie del diritto all'incolumità e alla salute sul posto di lavoro, con importanti risvolti per l'intera gamma dei diritti economici e sociali. Altre cause con contenuti parzialmente assimilabili – non pervenute a conclusione nell'anno considerato – possono essere lette nello stesso senso: si pensi al processo per affermare le responsabilità dei dirigenti della Eternit accusati di aver mantenuto gli impianti di lavorazione dell'amianto nonostante fossero a conoscenza degli effetti cancerosi che il contatto con la sostanza aveva sui lavoratori. Questi e altri processi illustrano bene la portata trasformativa che un'ottica ispirata alla protezione dei diritti umani – compresi quelli economici e sociali: diritto alla salute, al lavoro, all'ambiente, ecc. – può avere sull'evoluzione della coscienza giuridica e sull'amministrazione della giustizia.

Nel corso del 2011 la Magistratura è intervenuta con significative pronunce che hanno riaffermato la priorità dei diritti fondamentali della persona in situazioni nelle quali logiche politiche legate alla «sicurezza» o all'«emergenza» pretendevano di prevalere in modo assoluto. Così è proseguita la revisione della legislazione recente in materia di immigrazione, che ha visto operare in modo sostanzialmente convergente la giustizia ordinaria e quella amministrativa, giudici di merito e di legittimità, Corte costituzionale italiana e Corte di giustizia dell'Unione Europea. La Corte costituzionale, in particolare, ha annullato alcune disposizioni che limitavano in modo sproporzionato il diritto al matrimonio dei cittadini stranieri irregolarmente presenti in Italia. La sentenza della Corte di giustizia europea (caso *El Dridi*) che rileva l'immediata applicabilità della «direttiva rimpatri», nonostante la mancata trasposizione dell'Italia, e impone la disapplicazione di alcune norme interne che incidono sulla libertà degli immigrati irregolari, ha trovato prontamente riscontro nell'azione della Magistratura nazionale. Analoghe considerazioni si possono fare per quanto riguarda

la riconduzione a canoni più rispettosi della centralità dei diritti della persona della normativa recente in tema di «emergenza nomadi» e di richiedenti asilo. In alcuni casi, le ripetute prese di posizione a livello giudiziario hanno prodotto delle prese d'atto incoraggianti anche sul fronte legislativo (si pensi al sostanziale *revirement* in tema di minori stranieri non accompagnati operato con la l. 129/2011).

A fronte di queste importanti manifestazioni di maturità del sistema giudiziario italiano, permangono e per certi versi si acuiscono alcuni punti di frizione tra il diritto come è effettivamente vissuto in Italia e gli standard internazionali sui diritti umani per come sono intesi e applicati nella giurisprudenza delle corti internazionali – in particolare della Corte europea dei diritti umani. Il confermarsi di un distinto profilo nazionale nel modo di intendere e di applicare i diritti della persona peraltro non va necessariamente considerato in termini negativi. L'esistenza di punti di frizione è infatti sintomo del consolidarsi, all'interno dello Stato, di una posizione più matura e consapevole dei termini concreti in cui si pone la questione dei diritti umani nella comunità nazionale. Nel ben noto «caso del crocefisso», per esempio, la caparbietà con cui il Governo italiano ha sostenuto le proprie posizioni davanti alla Corte europea dei diritti umani ha contribuito a far riconoscere la legittimità di una modalità particolare di manifestazione del «margine nazionale di apprezzamento» che, per quanto discussa e discutibile, contribuisce in ogni caso a rendere più complesso, pluralista e sofisticato il dispositivo di garanzia della libertà d'istruzione e della stessa libertà di religione predisposto dalla Convenzione europea dei diritti umani. Altri fronti di contrasto, latente o palese, tra orientamenti espressi dalla giurisprudenza italiana e consolidate posizioni della Corte di Strasburgo sono emersi per quanto concerne il potere del Governo e del Legislatore di introdurre disposizioni che mettono fine, con «interpretazioni autentiche» delle norme contestate, a un vasto contenzioso. Questi interventi, pur giustificati dal giudice costituzionale italiano, non appaiono pienamente rispettosi dell'autonomia del potere giudiziario, tanto più quando conducono a troncare procedimenti in cui l'amministrazione pubblica rischia di rimetterci finanziariamente o quando toccano problematiche giudiziarie avvertite come politicamente sensibili (è il caso delle modifiche sui termini della prescrizione penale). Alcune sfasature tra l'orientamento promosso dalle corti internazionali e la prassi consolidata dei tribunali interni (ovvero le disposizioni di legge che i giudici nazionali sono tenuti ad applicare) si riscontrano ancora in tema di riparazioni per durata eccessiva dei procedimenti e di indennità per espropriazione nei casi delle cosiddette espropriazioni indirette. Un avvicinamento si è invece registrato circa la possibilità di riaprire i procedimenti penali passati in giudicato il cui andamento sia stato riconosciuto dalla Corte di Strasburgo come incompatibile con gli standard europei sul processo equo. La Corte costituzionale con un'interpretazione adeguatrice ha esteso alla fattispecie le norme sulla revisione del processo.

Restano ancora preoccupanti le diversità di approccio e quindi le carenze di garanzia dei diritti che si riscontrano tra la prassi della Corte europea dei diritti umani e una certa giurisprudenza nazionale in materie quali l'effettività delle indagini sui casi di uccisione di sospetti autori di reato a opera di funzionari di polizia (alla sentenza della *Grand Chamber* di non violazione nel caso *Giuliani* ha fatto seguito la decisione, non appellata dal Governo, sul caso *Alikaj*, che in-

vece accerta la violazione dell'art. 2 della Convenzione europea dei diritti umani) e il rispetto del diritto a non subire tortura o trattamenti o pene inumane in relazione alle espulsioni o respingimenti di cittadini stranieri verso Paesi non europei in cui tali condotte sono notoriamente praticate. La scarsa garanzia che l'ordinamento italiano nel suo complesso presta a questo genere di situazioni è aggravata dalla inaccettabile scelta, stigmatizzata dalla Corte di Strasburgo, di non dare seguito, in alcuni casi, alla richiesta di sospensione della procedura di espulsione avanzata dalla Corte stessa. Nonostante il caso *Hirsi* – relativo alla deprecabile prassi dei respingimenti in mare dei profughi provenienti dal Nordafrica, tra cui si annoverano potenziali richiedenti asilo – non rientri tra quelli venuti a sentenza nel 2011, il tema del mancato rispetto del diritto a non subire trattamenti inumani a seguito di misure espulsive irrogate senza adeguata verifica delle conseguenze si è presentato drammaticamente anche nel 2011. Una divergenza tra gli standard della giurisprudenza di Strasburgo e la normativa italiana permane inoltre in materia di immunità parlamentare: il meccanismo vigente in Italia che protegge il parlamentare nell'esercizio delle sue prerogative politiche anche a discapito del diritto del cittadino non parlamentare di ricorrere in giustizia contro frasi ingiuriose o diffamanti pronunciate dal politico risulta ancora sproporzionatamente a favore dei politici. Da ricordare infine che, secondo la Corte di giustizia dell'Unione Europea, anche l'attuale normativa sulle riparazioni per errori giudiziari non dà adeguate garanzie al cittadino vittima di tali forme di malfunzionamento della giustizia. Il perdurante stallo delle proposte di legge di riforma della materia – e l'andamento fuorviante che talvolta assume il dibattito politico su questa materia – costituisce un ulteriore motivo di preoccupazione.

Per una «Agenda italiana dei diritti umani»

Le raccomandazioni ricevute dall'Italia in ambito internazionale, molte delle quali condivise da vari organismi di monitoraggio o reiterate nel corso del tempo, insieme all'analisi degli aspetti di maggior criticità individuati in questo Annuario, consentono di formulare, a mo' di conclusione, una possibile, tentativamente organica «Agenda dei diritti umani», sintetizzata nella tabella sottostante. L'auspicio è che tale Agenda possa fornire ai *policy-makers* un utile strumento di orientamento in relazione alle principali iniziative da realizzare sul piano normativo, infrastrutturale e delle *policies*.

Agenda italiana dei diritti umani

Piano normativo	<ol style="list-style-type: none"> 1. Ratificare i seguenti strumenti giuridici in ambito Nazioni Unite e Consiglio d'Europa: <ul style="list-style-type: none"> – Convenzione internazionale sulla protezione dei diritti di tutti i lavoratori migranti e dei membri delle loro famiglie – Convenzione internazionale per la protezione di tutte le persone dalle sparizioni forzate – Protocollo facoltativo al Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali – Protocollo facoltativo alla Convenzione contro la tortura e altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti – Protocollo facoltativo alla Convenzione sui diritti del bambino per istituire una procedura di comunicazione individuale – Protocollo XII alla Convenzione europea dei diritti umani – Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e il contrasto della violenza contro le donne e della violenza domestica – Convenzione civile sulla corruzione – Convenzione penale sulla corruzione e protocollo aggiuntivo – Convenzione europea sulla nazionalità 2. 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 3. 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 4. Incorporare la circostanza aggravante delle motivazioni di odio nell'art. 61 del codice penale 5. Incorporare il reato di tortura nella legislazione nazionale
Piano infrastrutturale	<ol style="list-style-type: none"> 6. 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 7. Istituire un meccanismo nazionale preventivo, indipendente e adeguatamente finanziato in materia di tortura 8. Chiarire la divisione del lavoro tra il Comitato interministeriale per i diritti umani, l'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza e la (futura) Commissione nazionale per la promozione e protezione dei diritti umani 9. Dare espressione apicale alla rete dei Difensori civici regionali, con l'istituzione di un Difensore civico nazionale 10. Favorire il coordinamento delle Autorità indipendenti con competenza in materia di diritti fondamentali dentro il «sistema diritti umani» 11. Dotare tutti i Ministeri di un ufficio <i>ad hoc</i> in materia di diritti umani 12. In seno al Ministero degli affari esteri, incrementare la dotazione di personale con competenza specifica in materia di diritti umani e aggiornare la formazione dei diplomatici sulle <i>Linee guida dell'Unione Europea sui diritti umani</i>

Implementazione di obblighi e impegni internazionali	13. Ottemperare agli impegni volontari specifici, da realizzare a livello nazionale, assunti dall'Italia in occasione delle due candidature all'elezione del Consiglio dei diritti umani delle Nazioni Unite, in particolare: <ul style="list-style-type: none"> – completare il processo normativo per l'implementazione dello Statuto della Corte penale internazionale – completare il processo di revisione e aggiornamento del piano d'azione nazionale contro il razzismo – implementare, in maniera puntuale, tutte le raccomandazioni accettate dall'Italia nell'ambito dell'Esame periodico universale
	14. Avviare un processo di monitoraggio in merito all'implementazione delle raccomandazioni ricevute in ambito UPR, finalizzato alla predisposizione di un rapporto di medio termine, che veda il pieno coinvolgimento delle organizzazioni di società civile
	15. Presentare i rapporti dovuti agli organi convenzionali delle Nazioni Unite, in particolare: <ul style="list-style-type: none"> – V rapporto al Comitato sui diritti economici, sociali e culturali (in ritardo da giugno 2009) – VI rapporto al Comitato sui diritti civili e politici (in ritardo da ottobre 2009) – VI rapporto al Comitato contro la tortura (in ritardo da luglio 2011) – I rapporto al Comitato sui diritti delle persone con disabilità (in ritardo da giugno 2011)
	16. Attenersi senza eccezioni alle misure provvisorie richieste dalla Corte europea dei diritti umani e migliorare la capacità di adeguamento agli standard definiti dalla Corte in alcune aree, quali: <ul style="list-style-type: none"> – l'uso della forza letale da parte di agenti di polizia e l'effettività delle indagini in materia – la proibizione della tortura e dei trattamenti o pene inumane in relazione alle espulsioni o respingimenti di stranieri verso Stati dove tali pratiche esistono – il regime dell'immunità parlamentare – la garanzia dei diritti dei detenuti – il ricorso a leggi retroattive che interferiscono con il prevedibile andamento di una procedura giudiziaria già avviata – la scrupolosa osservanza del principio del miglior interesse del bambino nelle procedure che riguardano minori d'età e, in particolare, i casi di sottrazione internazionale di minori
	17. Affrontare in via risolutiva la questione dell'eccessiva durata dei procedimenti giudiziari, compresi quelli istituiti per riparare all'eccessiva durata dei primi
	18. 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	19. Svolgere in Parlamento un dibattito annuale sui diritti umani
	20. Adottare i seguenti piani nazionali d'azione, dotandoli di adeguati strumenti di monitoraggio e valutazione: <ul style="list-style-type: none"> – piano d'azione nazionale contro la tratta di esseri umani – piano d'azione nazionale contro ogni forma di violenza contro le donne – piano d'azione nazionale relativo alla situazione dei diritti umani nelle strutture di detenzione – strategia nazionale di inclusione delle popolazioni rom (in attuazione della comunicazione della Commissione europea n. 173/2011) – piano d'azione nazionale per la promozione dei diritti delle persone con disabilità – programma nazionale relativo all'educazione alla cittadinanza democratica e all'educazione e formazione ai diritti umani
	21. Assicurare che la dimensione dei diritti umani sia sempre presente nelle politiche economiche, fiscali e di bilancio, nonché in quelle relative al lavoro e all'occupazione
<i>Iniziative in ambiti specifici</i>	
Diritti delle donne	22. Rafforzare la 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
	23. Adottare politiche ampie e coordinate per promuovere l'effettiva parità tra uomini e donne in relazione alle condizioni di lavoro
Diritti dei bambini	24. 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
	25. Implementare il piano nazionale d'azione e di intervento per la protezione dei diritti e dello sviluppo dei soggetti in età evolutiva 2010-2011, prevedendo lo stanziamento di adeguate risorse e uno specifico sistema di monitoraggio
	26. 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
	27. 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
	28. 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	29. Rispettare il principio di diritto internazionale cogente del <i>non-refoulement</i>
	30. Rispettare 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 nazionali e internazionali

Diritti di migranti, rifugiati e richiedenti asilo	31. 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
	32. Adottare politiche di ampio respiro per l'integrazione della popolazione straniera e prevedere un ampliamento della partecipazione politica, anche al fine di riconsiderare la legislazione sulla cittadinanza alla luce del principio dello <i>ius humanae dignitatis</i>
	33. Risolvere la situazione di «apolidia di fatto» di oltre 15.000 rom nati in Italia da genitori provenienti dai territori della ex Jugoslavia

Struttura dell'Annuario 2012

L'*Annuario italiano dei diritti umani 2012* si articola in quattro Parti, ciascuna suddivisa in capitoli, dedicate rispettivamente al recepimento delle norme internazionali sui diritti umani, all'infrastruttura diritti umani, all'Italia dinanzi agli organi internazionali di controllo sui diritti umani, alla giurisprudenza italiana in materia di diritti umani e a quella internazionale direttamente rilevante per il Paese. La lettura consecutiva di queste Parti dovrebbe quindi 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. Il grado di dettaglio e approfondimento perseguito in ciascuna parte 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. Anche per questo motivo tutti i documenti richiamati in questa e nella precedente edizione dell'Annuario sono consultabili attraverso un'apposita banca dati *online* presso il sito dell'Archivio regionale «Pace Diritti Umani» (www.annuarioitalianodirittiumani.it) gestito dal Centro diritti umani dell'Università di Padova.

Nella *Parte I* dell'Annuario è illustrato lo stato di recepimento delle norme internazionali e regionali nell'ordinamento interno. La rassegna è fatta partendo dal livello universale (Nazioni Unite, UNESCO, OIL, strumenti multilaterali di diritto umanitario) e giungendo al livello regionale, costituito dalla produzione normativa del Consiglio d'Europa e dell'Unione Europea. Lo stesso criterio progressivo viene utilizzato nel presentare la normativa interna che recepisce i principi e gli obblighi contenuti in tali strumenti giuridici internazionali a livello nazionale, regionale e locale. La *Parte II* è dedicata all'infrastruttura diritti umani presente in Italia ed è articolata in tre capitoli. Il primo riguarda la struttura, le funzioni e le attività degli organismi parlamentari, governativi e giudiziari, delle autorità indipendenti, nonché delle organizzazioni di società civile e delle istituzioni accademiche che operano attivamente 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 molte attività locali e internazionali della Regione del Ve-

neto. L'attenzione specifica per questo caso si spiega in ragione del pionieristico impegno profuso dal Veneto sin dalla l.r. 18 del 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 (Comitati, Commissioni, Relatori e Rappresentanti speciali, ecc.). Viene dato spazio alle valutazioni e alle raccomandazioni indirizzate da tali organismi nei confronti dell'Italia come risultato di missioni specifiche e dell'attività di rendicontazione periodica. Viene inoltre messo in evidenza il ruolo dell'Italia all'interno di queste organizzazioni e il contributo dei suoi rappresentanti 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 dei diritti umani, dei Comitati di esperti indipendenti, di Agenzie specializzate, Programmi e Fondi (UNESCO, OIL, FAO, UNDP, ecc.) e di organizzazioni internazionali con status consultivo permanente all'Assemblea generale (OIM). Il secondo capitolo è dedicato al Consiglio d'Europa e offre una panoramica complessiva delle attività e iniziative che hanno coinvolto i principali organismi per la tutela dei diritti umani creati dall'Organizzazione paneuropea, ponendo particolare attenzione all'azione dell'Assemblea parlamentare, del Comitato europeo dei diritti sociali, del Commissario per i diritti umani, della Commissione europea contro il razzismo e l'intolleranza e del Comitato consultivo della Convenzione-quadro per la protezione delle minoranze nazionali. Il terzo capitolo, specificamente dedicato all'Unione Europea, presenta le attività più significative in materia realizzate nell'anno in esame da parte di istituzioni e organismi europei, con riferimento alle politiche sia interne, sia nei confronti dei Paesi terzi. Questo capitolo integra quanto presentato nella Parte I (in materia di normativa) e nella Parte IV (in materia di giurisprudenza), relativamente all'azione dell'Unione Europea nel corso del 2011. Il quarto capitolo riguarda l'Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa e i suoi organismi per la promozione della dimensione umana della sicurezza, in particolare l'attività del Rappresentante sulla libertà dei media. 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 membri delle forze di sicurezza italiane nel corso del 2011. 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 e le sentenze presentati sono suddivisi in base ai temi a cui le diverse pronunce fanno rinvio. I capitoli affrontano rispettivamente la giurisprudenza interna (della Corte costituzionale, della Corte di cassazione, dei tribunali di merito e della giustizia amministrativa), la giurisprudenza della Corte europea dei diritti umani e la giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione Europea, queste ultime con riferimento ai casi presentati contro l'Italia. Una lettura mirata della giurisprudenza è possibile anche consultando i singoli casi nell'indice della giurisprudenza citata in appendice alla presente pubblicazione.