

Centro Diritti Umani Università di Padova

# annuario italiano dei diritti umani 2017

PADOVA **UP**

## Annuario italiano dei diritti umani

Pubblicazione del Centro di Ateneo per i Diritti Umani dell'Università di Padova

*Direttore*

Antonio Papisca

*Comitato di ricerca e redazione*

Andrea Cofelice, Pietro de Perini, Paolo De Stefani, Marco Mascia, Antonio Papisca, Claudia Pividori

*Redazione*

Centro di Ateneo per i Diritti Umani dell'Università di Padova

via Martiri della Libertà, 2 - 35137 Padova

tel. 049.8271817; fax 049.8271816

annuario@unipd-centrodirittiumani.it

www.annuarioitalianodirittiumani.it

http://unipd-centrodirittiumani.it



UNIVERSITÀ  
DEGLI STUDI  
DI PADOVA

CENTRO DI ATENEO  
PER I DIRITTI UMANI



REGIONE DEL VENETO

ARCHIVIO  
**PACE DIRITTI UMANI**  
peace human rights

Centro di Ateneo per i Diritti Umani dell'Università di Padova



Cattedra UNESCO  
Diritti umani,  
democrazia e pace



© 2017 Centro di Ateneo per i Diritti Umani, Università di Padova

© 2017 Padova University Press

Università degli Studi di Padova

via 8 Febbraio 2, Padova

www.padovauniversitypress.it

Prima edizione: luglio 2017

Progetto grafico e redazione: Centro di Ateneo per i Diritti Umani, Università di Padova

ISBN: 9788869380464

Stampato per conto della casa editrice dell'Università di Padova -  
Padova University Press nel mese di luglio

Tutti i diritti di traduzione, riproduzione e adattamento, totale o parziale,  
con qualsiasi mezzo (comprese le copie fotostatiche e i microfilm) sono riservati.

*ad Antonio Papisca*



## Sommario

L'Italia e i diritti umani nel 2016: la «lunga marcia» per la creazione delle istituzioni nazionali indipendenti per i diritti umani e l'ambigua introduzione del reato di tortura nel codice penale	XV
Agenda italiana dei diritti umani 2017	XXI
Struttura dell'Annuario 2017	XXVII
PARTE I - IL RECEPIMENTO DELLE NORME INTERNAZIONALI SUI DIRITTI UMANI IN ITALIA	
1. La normativa internazionale sui diritti umani	3
1.1. Strumenti giuridici delle Nazioni Unite	3
1.2. Strumenti giuridici in materia di disarmo e non proliferazione	3
1.3. Strumenti giuridici del Consiglio d'Europa	4
1.4. Normativa dell'Unione Europea	4
1.4.1. Trattati	4
1.4.2. Normativa dell'UE nel 2016	4
2. Normativa italiana	9
2.1. Costituzione della Repubblica Italiana	9
2.2. Legislazione nazionale	10
2.3. Statuti di Comuni, Province e Regioni	12
2.4. Leggi regionali	13
PARTE II - L'INFRASTRUTTURA DIRITTI UMANI IN ITALIA	
1. Organismi nazionali con competenza in materia di diritti umani	19
1.1. Organismi parlamentari	20
1.1.1. Senato della Repubblica: Commissione straordinaria per la tutela e la promozione dei diritti umani	20

1.1.2. Camera dei Deputati: Comitato permanente sui diritti umani	22
1.1.3. Organi bicamerali: Commissione parlamentare per l'infanzia e l'adolescenza	23
1.1.4. Atti parlamentari in materia di diritti umani	26
1.2. Presidenza del Consiglio dei Ministri	45
1.2.1. Dipartimento per le pari opportunità: UNAR e Osservatorio per il contrasto della pedofilia e della pornografia minorile	45
1.2.2. Commissione per le adozioni internazionali	47
1.2.3. Comitato nazionale per la bioetica	47
1.3. Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale	48
1.3.1. Comitato interministeriale per i diritti umani (CIDU)	49
1.3.2. Commissione nazionale italiana per l'UNESCO	50
1.4. Ministero del lavoro e delle politiche sociali	51
1.4.1. Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza	52
1.4.2. Osservatorio nazionale sulla condizione delle persone con disabilità	53
1.5. Ministero della giustizia	55
1.6. Autorità giudiziaria	55
1.7. Autorità indipendenti	56
1.7.1. Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (AGCOM)	56
1.7.2. Garante per la protezione dei dati personali	57
1.7.3. Commissione di garanzia dell'attuazione della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali	57
1.7.4. Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza	58
1.7.5. Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale	61
1.8. Organizzazioni non-governative	62
1.9. Insegnamento e ricerca sui diritti umani nell'università italiana	65
<b>2. Strutture per i diritti umani a livello sub-nazionale</b>	<b>75</b>
2.1. Uffici pace diritti umani di Comuni, Province e Regioni	75
2.2. Difesa civica nelle Regioni e nelle Province italiane	75
2.3. Coordinamento della Conferenza nazionale dei Difensori civici	76
2.4. Conferenza nazionale per la garanzia dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza	77
2.5. Coordinamento nazionale degli enti locali per la pace e i diritti umani	78
2.6. Archivi e altri progetti regionali per la promozione della cultura di pace e dei diritti umani	80
<b>3. Regione del Veneto</b>	<b>83</b>
3.1. Direzione relazioni internazionali, comunicazione e Sistar	84
3.2. Comitato per i diritti umani e la cultura di pace	84
3.3. Comitato per la cooperazione allo sviluppo	85

3.4. Archivio regionale «Pace Diritti Umani - Peace Human Rights»	86
3.5. Fondazione Venezia per la ricerca sulla pace	87
3.6. Garante regionale dei diritti della persona	88
3.7. Commissione regionale per la realizzazione delle pari opportunità tra uomo e donna	90
3.8. Osservatorio regionale immigrazione	91

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

<b>1. Sistema delle Nazioni Unite</b>	<b>95</b>
1.1. Assemblea generale	95
1.1.1. Risoluzioni sui diritti umani: comportamento di voto dell'Italia	99
1.2. Consiglio diritti umani	105
1.2.1. Comportamento dell'Italia al Consiglio diritti umani nel 2016	107
1.2.2. Esame periodico universale	117
1.2.3. Procedure speciali	118
1.3. Alto Commissario per i diritti umani (OHCHR)	120
1.4. Alto Commissariato per i rifugiati (UNHCR)	121
1.5. Organi convenzionali (creati in virtù di trattato internazionale)	123
1.5.1. Comitato dei diritti economici, sociali e culturali	125
1.5.2. Comitato diritti umani (civili e politici)	126
1.5.3. Comitato contro la tortura	126
1.5.4. Comitato per l'eliminazione della discriminazione razziale	127
1.5.5. Comitato per l'eliminazione della discriminazione nei confronti delle donne	131
1.5.6. Comitato dei diritti del bambino	131
1.5.7. Comitato sui diritti delle persone con disabilità	131
1.5.8. Comitato sulle sparizioni forzate	135
1.5.9. Comitato sui lavoratori migranti	135
1.6. Agenzie specializzate, Programmi e Fondi delle Nazioni Unite	136
1.6.1. Organizzazione internazionale del lavoro (OIL)	136
1.6.2. Organizzazione delle Nazioni Unite per l'educazione, la scienza e la cultura (UNESCO)	138
1.6.3. Organizzazione per l'alimentazione e l'agricoltura (FAO)	139
1.6.4. Organizzazione mondiale della sanità (OMS)	140
1.6.5. Programma delle Nazioni Unite per lo sviluppo (UNDP)	140
1.6.6. Programma delle Nazioni Unite per l'ambiente (UNEP)	140
1.6.7. Programma delle Nazioni Unite per gli insediamenti umani (UN-HABITAT)	141
1.6.8. Fondo delle Nazioni Unite per l'infanzia (UNICEF)	141

1.7. Organizzazioni internazionali con status di osservatore permanente presso l'Assemblea generale	141
1.7.1. Organizzazione internazionale per le migrazioni (OIM)	141
<b>2. Consiglio d'Europa</b>	<b>143</b>
2.1. Assemblea parlamentare	143
2.2. Comitato dei Ministri	144
2.3. Corte europea dei diritti umani	148
2.4. Comitato per la prevenzione della tortura	149
2.5. Comitato europeo dei diritti sociali	151
2.6. Commissario per i diritti umani	159
2.7. Commissione europea contro il razzismo e l'intolleranza	161
2.8. Comitato consultivo della Convenzione-quadro per la protezione delle minoranze nazionali	167
2.9. Commissione europea per la democrazia attraverso il diritto	170
2.10. Gruppo di esperti sulla lotta contro la tratta di esseri umani	170
2.11. Gruppo di Stati contro la corruzione	173
2.12. Gruppo di esperti sull'azione contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica	177
<b>3. Unione Europea</b>	<b>179</b>
3.1. Parlamento europeo	179
3.2. Commissione europea	180
3.3. Consiglio dell'Unione Europea	181
3.4. Corte di giustizia dell'Unione Europea	181
3.5. Servizio europeo per l'azione esterna	182
3.6. Rappresentante Speciale per i diritti umani	182
3.7. Agenzia dei diritti fondamentali (FRA)	182
3.8. Mediatore europeo	184
3.9. Garante europeo della protezione dei dati	184
<b>4. Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa (OSCE)</b>	<b>185</b>
4.1. Ufficio per le istituzioni democratiche e i diritti umani (ODIHR)	185
4.2. Alto Commissario sulle minoranze nazionali	186
4.3. Rappresentante sulla libertà dei media	186
4.4. Rappresentante speciale e coordinatore per la lotta alla tratta degli esseri umani	187
<b>5. Diritto umanitario e penale</b>	<b>189</b>
5.1. Adattamento al diritto internazionale umanitario e penale	189
5.2. Contributo italiano alle missioni di «peacekeeping» e altre missioni internazionali	189



## PARTE IV - GIURISPRUDENZA NAZIONALE E INTERNAZIONALE

<b>1. I diritti umani nella giurisprudenza italiana</b>	<b>195</b>
1.1. Aspetti del rapporto tra giustizia italiana e giurisprudenza europea	195
1.1.1. Rilevanza in Italia della giurisprudenza della CtEDU	195
1.1.2. Ne <i>bis in idem</i> come principio di diritto dell'UE	195
1.1.3. Diritti umani e CDFUE	196
1.2. Dignità della persona: principi di biodiritto; immunità degli Stati esteri e crimini contro l'umanità	197
1.2.1. Biotestamento: incompetenza Regioni a legiferare in merito	197
1.2.2. Divieto assoluto di ricerca clinica o sperimentale sugli embrioni	197
1.2.3. Maternità surrogata	198
1.2.4. Condizione di transgenere	200
1.2.5. Immunità dello Stato e crimini internazionali contro la dignità della persona	200
1.3. Diritti associativi e politici; libertà di stampa	200
1.3.1. Cittadinanza italiana	200
1.3.2. Libertà di stampa e segreto giudiziale	201
1.3.3. Ineleggibilità a cariche pubbliche delle persone condannate (legge Severino)	202
1.3.4. Non sindacabilità del diniego governativo di avviare intese Stato-confessioni religiose	202
1.3.5. Luoghi di culto: divieto di condizioni differenziate per confessioni non cattoliche e prive di intesa	203
1.3.6. Manifestazioni fasciste	203
1.4. Asilo e protezione internazionale	204
1.4.1. Ricorsi contro dinieghi del riconoscimento della protezione internazionale	204
1.4.2. Applicazione del regolamento Dublino	206
1.5. Discriminazione – questioni generali	206
1.5.1. Diritto al cognome materno	206
1.5.2. Cittadinanza e accesso al servizio civile nazionale	207
1.5.3. Indennità di maternità	207
1.5.4. Contributi previdenziali «figurativi» alle vittime delle leggi razziali	207
1.6. Diritti delle persone con disabilità	208
1.6.1. Capacità delle persone con disabilità di prestare giuramento ai fini dell'acquisizione della cittadinanza italiana	208
1.6.2. Barriere architettoniche	208
1.6.3. Discriminazioni in ambito scolastico. Insegnante di sostegno	209
1.6.4. Discriminazioni in ambito scolastico. Diritto all'istruzione degli alunni con disabilità e vincoli di bilancio	210

1.6.5. Convivente e permesso mensile retribuito per l'assistenza al disabile grave	210
1.6.6. Compartecipazione alla spesa misurata in base alla condizione economica familiare	211
1.6.7. Inserimento lavorativo	211
1.7. Diritti sociali	212
1.7.1. Minimi salariali e contratti con la pubblica amministrazione	212
1.7.2. Interventi sul sistema pensionistico: sblocco parziale della rivalutazione automatica delle pensioni	213
1.7.3. Indennità per ferie non godute dei dipendenti pubblici	213
1.8. Immigrazione	214
1.8.1. Espulsioni, respingimenti	214
1.8.2. Diritti sociali dei cittadini immigrati	214
1.9. Diritto alla vita privata e familiare. Diritto alla proprietà	215
1.9.1. Tutela della riservatezza: diritto dell'adottato di conoscere l'identità della madre naturale	215
1.9.2. Diritto del «genitore sociale» di frequentare i figli minori dell'ex partner omosessuale	215
1.9.3. «Diritto all'oblio»	216
1.9.4. Diritto di privacy e controlli sul lavoratore dipendente	216
1.9.5. Sistemi di marketing telefonico automatizzati	217
1.9.6. Riservatezza e diffusione di numeri telefonici in rete	217
1.9.7. Riservatezza e procedure di internet banking	218
1.9.8. Riservatezza e pubblicazione di sentenze giudiziarie	219
1.9.9. Diritto all'immagine	219
1.9.10. Espropriazioni e espropriazioni «indirette»	220
1.10. Diritti dei bambini	221
1.10.1. Apertura dello stato di adottabilità come <i>extrema ratio</i>	221
1.10.2. Adozione «in casi particolari»: <i>stepchild adoption</i> , adozione incrociata	221
1.10.3. Riconoscimento di provvedimenti stranieri in tema di adozione coparentale per coppie dello stesso sesso	223
1.10.4. Prostituzione minorile. Pornografia minorile	223
1.10.5. Ascolto giudiziale	224
1.10.6. Abuso di mezzi di correzione	224
1.10.7. Minori stranieri e permesso di soggiorno per i genitori	225
1.11. Giusto processo: legge Pinto	226
1.11.1. Questioni di costituzionalità	226
1.11.2. Problematiche applicative	226
1.12. Questioni penali	231
1.12.1. <i>Ne bis in idem</i>	231
1.12.2. Applicazione retroattiva della <i>lex mitior</i>	232

1.12.3. Rapporti con la CtEDU e reato di concorso esterno in associazione di tipo mafioso	233
1.12.4. Tortura, condizioni carcerarie, diritti dei detenuti	234
1.12.5. Schiavitù, maltrattamenti in famiglia	235
1.12.6. Estradizione e rischio di maltrattamenti o di un procedimento non equo	235
1.12.7. Reato di riduzione in schiavitù	236
1.12.8. Condanna penale in base a deposizioni rese al di fuori del contraddittorio	236
1.12.9. Abbandono di persona incapace	237
1.12.10. Il delitto di atti persecutori ( <i>stalking</i> ) come reato di violenza alla persona	237
1.12.11. Propaganda e istigazione all'odio razziale. Aggravante di discriminazione razziale, etnica e religiosa	238
<b>2. L'Italia nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti umani</b>	<b>241</b>
2.1. Tortura, diritto alla libertà, diritto alla vita	241
2.2. Equo processo	245
2.3. Vita privata e familiare, libertà di espressione	247
<b>3. L'Italia nella giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea</b>	<b>253</b>
3.1. Principio di retroattività della legge penale più favorevole	253
3.2. Parità di retribuzione tra uomo e donna	253
<b>Indice dei luoghi e delle parole notevoli</b>	<b>255</b>
<b>Indice delle principali fonti normative</b>	<b>261</b>
<b>Indice della giurisprudenza citata</b>	<b>263</b>
<b>Comitato di ricerca e redazione</b>	<b>267</b>



## Elenco delle abbreviazioni

AG: Assemblea generale delle Nazioni Unite	ICCPR: Patto internazionale sui diritti civili e politici
CARA: Centro di accoglienza per richiedenti asilo	ICERD: Convenzione internazionale per l'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale
CAT: Convenzione internazionale contro la tortura	ICESCR: Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali
CDFUE: Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea	ICRMW: Convenzione internazionale sulla protezione dei diritti di tutti i lavoratori migranti e dei membri delle loro famiglie
CEDAW: Convenzione contro ogni forma di discriminazione nei confronti delle donne	NATO: Organizzazione del trattato del nord atlantico
CEDU: Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti umani e delle libertà fondamentali	ODIHR: Ufficio per le istituzioni democratiche e i diritti umani dell'OSCE
CGUE: Corte di giustizia dell'Unione Europea	OHCHR: Alto Commissario delle Nazioni Unite per i diritti umani
CIDU: Comitato interministeriale dei diritti umani	OIL: Organizzazione internazionale del lavoro
CIE: Centro di identificazione ed espulsione	OIM: Organizzazione mondiale per le migrazioni
CIG: Corte internazionale di giustizia	OMS: Organizzazione mondiale per la sanità
CM: Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa	OPCAT: Protocollo opzionale alla Convenzione contro la tortura
CoE: Consiglio d'Europa	OSCE: Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa
COHOM: Gruppo di lavoro sui diritti umani del Consiglio dell'Unione Europea	PACE: Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa
COJUR: Gruppo di lavoro sul diritto internazionale pubblico del Consiglio dell'Unione europea	PE: Parlamento europeo
CPED: Convenzione internazionale per la protezione di tutte le persone dalle sparizioni forzate	SPRAR: Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati
CPI: Corte penale internazionale	TFUE: Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea
CPT: Comitato europeo per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti	TUE: Trattato sull'Unione Europea
CRC: Convenzione sui diritti dell'infanzia	UNAR: Ufficio per la promozione della parità di trattamento e la rimozione delle discriminazioni fondate sulla razza e sull'origine etnica
CRPD: Convenzione sui diritti delle persone con disabilità	UNDP: Programma delle Nazioni Unite per lo Sviluppo
CtEDU: Corte europea dei diritti umani	UNESCO: Organizzazione delle Nazioni Unite per l'educazione, la scienza e la cultura
ECOSOC: Consiglio economico e sociale delle Nazioni Unite	UNEP: Programma per le Nazioni Unite per l'ambiente
ECRI: Commissione europea contro il razzismo e l'intolleranza	UNHCR: Alto Commissario delle Nazioni Unite per i rifugiati
ESC-R: Carta sociale europea (riveduta)	UNICEF: Fondo delle Nazioni Unite per l'infanzia
FAO: Organizzazione per l'alimentazione e l'agricoltura	UPR: Esame periodico universale
FRA: Agenzia per i diritti fondamentali dell'Unione Europea	
FRONTEX: Agenzia europea per la gestione della cooperazione internazionale alle frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione Europea	



## **L'Italia e i diritti umani nel 2016: la «lunga marcia» per la creazione delle istituzioni nazionali indipendenti per i diritti umani e l'ambigua introduzione del reato di tortura nel codice penale**

Il tema centrale dell'Introduzione all'edizione 2017 dell'Annuario ce lo ha indicato il nostro Direttore, prof. Antonio Papisca, qualche giorno prima della sua improvvisa scomparsa. Nell'ultima riunione del comitato di ricerca e redazione aveva proposto di porre ancora una volta l'attenzione sull'urgenza di istituire nel nostro Paese le istituzioni nazionali per i diritti umani, ovvero la Commissione nazionale indipendente per i diritti umani e il Difensore civico nazionale, secondo quanto stabilito dai cosiddetti «Principi di Parigi», fatti propri dalla risoluzione 48/134 del 20 dicembre 1993 dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite.

La «lunga marcia» – per ora senza esito – per la creazione di un'istituzione indipendente per i diritti umani era partita anche in Italia negli anni Ottanta e si era rafforzata nei primi anni Novanta. In quegli anni, le iniziative pionieristiche di alcune Regioni che avevano istituito un Difensore civico già nei decenni precedenti erano state rilanciate da numerosi Consigli regionali e avevano trovato un importante avallo in leggi nazionali innovative in materia di autonomie locali e procedimento amministrativo. L'idea di fondere il profilo prevalentemente amministrativistico attribuito ai Difensori civici (*Ombudsman*) regionali, provinciali e comunali in quello proprio di un'istituzione indipendente, autonoma e autorevole per i diritti umani era la chiave di volta per mettere al primo posto l'*effettività* dei diritti umani. Una rete di persone e istituzioni, con un mandato solidamente fondato nell'ordinamento nazionale e locale ma strettamente ancorato al diritto internazionale dei diritti umani, doveva affiancare i Governi e le altre istituzioni politiche nonché le organizzazioni di società civile al fine di garantire la centralità dei diritti umani in tutti i campi della vita politica, economica e sociale. Diritti umani da intendere non come vaghe aspirazioni o parole d'ordine ideologiche, ma concreta e fattuale risposta ai bisogni e alle domande degli individui e delle comunità. Legalità ed *effettività*; partecipazione e trasparenza; efficacia e *accountability*: queste le linee di forza per un rilancio della *governance* a tutti i livelli.

Dieci anni fa, in un articolo pubblicato nel secondo fascicolo del 2007 della Rivista «Pace diritti umani – Peace human rights», Papisca scriveva:

«[P]er i diritti umani, prescindere dalle istituzioni significa deprivarli di ogni valida garanzia. Dato questo per scontato, una volta per tutte, occorre altresì

sottolineare che la garanzia piena - cioè democratica e concreta - dei diritti fondamentali esige che ci siano anche strutture che promanano direttamente dalla società civile e che si prefiggono non soltanto di partecipare alla formazione delle politiche, ma anche di promuovere e sviluppare la cultura dei diritti umani e di prevenirne la violazione per vie che sono diverse da quelle perseguite dai poteri governativi. I “Principi di Parigi” forniscono un elenco esaustivo dei requisiti che devono connotare le “istituzioni nazionali dei diritti umani”, appunto quali istituzioni indipendenti di società civile. Esse devono essere costituite in virtù di atto legislativo (auspicabilmente, di natura costituzionale) e i loro membri devono risultare, in via di principio, da decisioni adottate non dall'Esecutivo ma da organi parlamentari».

«Il Diritto internazionale dei diritti umani e la relativa “machinery” sono in fase di continua evoluzione e complessificazione, anche organizzativa, da cui discende un imperativo, ormai definitivamente chiaro, per gli Stati che si vincolano all'osservanza delle norme e dei principi giuridici internazionali: essi devono attrezzarsi con strutture adeguatamente specializzate per la promozione e la protezione dei diritti fondamentali, distinguendo tra gli apparati strettamente governativi e le strutture indipendenti».

E vent'anni fa, nel 1997, scrivendo a proposito del Difensore civico (di cui all'epoca si prefigurava l'istituzione come organo di rilievo costituzionale nel quadro di una delle tante riforme costituzionali mancate), Papisca osservava:

«All'interno di una diffusa dottrina statualistica, piena di astrazioni e di croste conservatrici e autoritative, il contratto sociale viene enfaticamente evocato quando ci si riferisce alla salvaguardia di supremi principi quali la difesa dell'integrità territoriale dello stato e il mantenimento dell'ordine pubblico al suo interno. Raramente si evoca il contratto sociale per specificare quali sono i contenuti operativi, *hic et nunc*, del principio della promozione e del rispetto della dignità della persona e della eguaglianza ontica di tutte le persone. Insomma, contratto sociale per enfatizzare i diritti dello stato, prima che per soddisfare gli eguali diritti innati dei soggetti in virtù dei quali e per i quali lo stato esiste e si legittima. Ebbene, il Difensore civico è un “agente di contratto sociale” nel quotidiano urgere esistenziale delle persone e delle famiglie: se non giunge per tempo una pensione, se in un pubblico ufficio viene sbattuta la porta in faccia al signor X o alla signora Y si pone una questione di dignità e di vita della persona, del nucleo familiare, della micro comunità umana, entra in sofferenza il contratto sociale nella sua funzionalità quotidiana, nel perseguimento di quegli obiettivi di esistenza dei membri della comunità che distinguiamo dagli obiettivi di sopravvivenza della comunità nel suo insieme. Per questa diuturna opera di declinazione dei contenuti di promozione umana del contratto sociale, non bastano i Tar né il Consiglio di stato né la Corte costituzionale né la magistratura ordinaria. Ci vogliono comportamenti materiali, risorse finanziarie e bilanci mirati, servizi efficienti, funzionari ed impiegati competenti ed educati al rispetto dei diritti umani, consapevoli del fatto che il loro esistere di “*civil servants*” è in funzione del loro servire e non del comandare» (Antonio Papisca, «Il Difensore Civico per la (ri)qualificazione costituzionale della difesa civica in Italia», in Nino Olivetti Rason, Lucio Strumendo (a cura di), *Il difensore civico. Tutela e promozione dei diritti umani e di cittadinanza*, Cedam, Padova 1997, pp. 15-22).



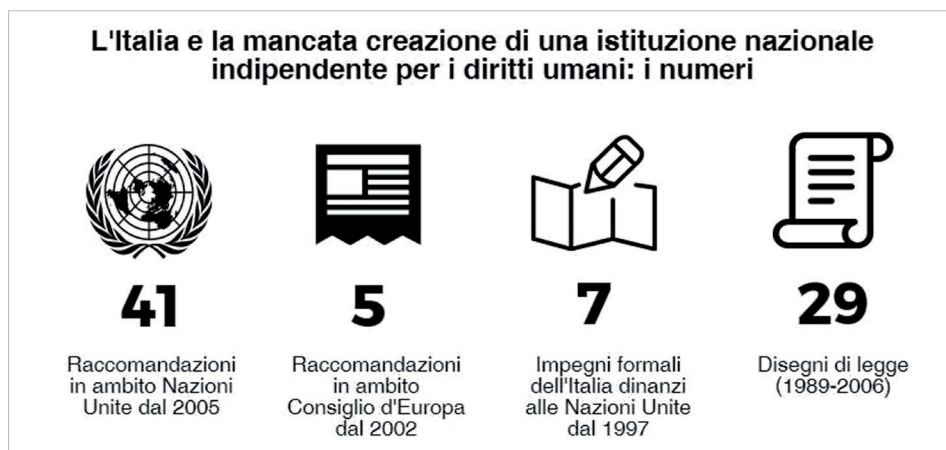
A decenni di distanza, queste considerazioni sono ancora pertinenti, se non altro perché la situazione a cui fanno riferimento risulta vergognosamente immutata. Mentre in sede internazionale e in vari Paesi le istituzioni indipendenti per i diritti umani si sono sviluppate in varie forme e hanno affrontato sfide sempre più complesse e avanzate, in Italia la loro corsa è stata bloccata. Ufficialmente per obiettivi di risparmio – questa almeno è la ragione addotta nella legge finanziaria per il 2010 per abolire i Difensori civici comunali.

La mancata istituzione di una Commissione nazionale per i diritti umani e/o di un *Ombudsman* (Difensore civico) nazionale rappresenta una carenza strutturale dell'ordinamento italiano. Ciò priva il Paese di organismi pienamente indipendenti e autonomi, rappresentativi delle varie realtà socio-culturali presenti in Italia, forniti di mezzi adeguati per proteggere effettivamente tutti i diritti umani (e non solo un ristretto gruppo di diritti o i diritti di specifiche categorie) e di intraprendere, d'ufficio o su segnalazione informale di qualunque individuo o ente, indagini idonee ad accertare l'eventuale violazione o mancata attuazione di standard sui diritti umani da parte di soggetti dell'amministrazione.

Nel corso degli anni, la carenza di tale istituzione è stata segnalata alle autorità italiane da più parti. Il Commissario per i diritti umani del Consiglio d'Europa ne ha richiesto la creazione nel 2005 e nel 2009. La stessa richiesta è stata avanzata dalla Commissione europea contro il razzismo e l'intolleranza (ECRI) nel 2002 e nel 2016, e dal Comitato consultivo della Convenzione-quadro sulla protezione delle minoranze nazionali (sempre del Consiglio d'Europa) nel 2010. Tra i comitati sui diritti umani operanti nell'ambito delle Nazioni Unite, il Comitato diritti umani (civili e politici) ha raccomandato la costituzione di un'istituzione nazionale italiana per i diritti umani nel 2005 e ha reiterato la richiesta nel 2017. Nel 2008, 2012 e 2016 (cioè in tutte le più recenti occasioni in cui ha potuto analizzare il rapporto dell'Italia) lo ha fatto anche il Comitato contro la discriminazione razziale. Nel 2011 lo ha richiesto il Comitato sui diritti del bambino – che evidentemente non ha considerato del tutto soddisfacente la creazione, nel 2010, dell'ufficio del Garante nazionale dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, proprio per la non rispondenza di tale istituzione ai parametri di Parigi. Nel 2015 è stata la volta del Comitato sui diritti economici, sociali e culturali e nel 2016 si è unito nel formulare tale raccomandazione anche il Comitato sui diritti delle persone con disabilità.

Un «assedio» a cui portano il loro contributo anche numerosi Governi. Se nello UPR del 2010 furono 15 gli Stati a chiedere all'Italia di fare il grande passo, nel 2014 il numero è salito a 22, e ognuno di questi con formulazioni che fanno esplicito riferimento ai Principi di Parigi, ossia, in particolare, alla necessità di non distribuire su un mosaico di diversi istituti il compito di monitorare, promuovere e tutelare i diritti umani, ma di concentrare tale funzione su un organo dotato di adeguate risorse tecnico-giuridiche e materiali. Ciò che impressiona, tuttavia, è constatare come l'Italia abbia accettato praticamente tutte queste raccomandazioni, assicurando di volta in volta l'interlocutore di turno che l'istituzione di tale organo, nel rispetto dei Principi di Parigi, era imminente. E in effetti, dal 1989 al 2017, sono stati ben 29 i disegni di legge presentati per adempiere a questo obbligo che il Paese stesso

si è imposto, impegnandosi pubblicamente a onorarlo in più occasioni, in particolare nella presentazione dei rapporti per lo UPR nel 2010 e nel 2014 e nell'avanzare la propria candidatura a membro del Consiglio dei diritti umani nel 2006 e nel 2010, oltre che nei rapporti periodici ai vari comitati sui diritti umani sopra citati.



Elaborazione a cura del Comitato di ricerca e redazione dell'Annuario italiano dei diritti umani 2017

Contestualmente al mancato sviluppo della Commissione nazionale indipendente e dell'*Ombudsman* si sono moltiplicate le «autorità indipendenti» di settore, con funzioni e poteri molto penetranti, finalizzate a proteggere e promuovere alcuni diritti fondamentali o comunque ad occuparsi di materie che hanno una diretta connessione con i diritti fondamentali (privacy e tutela dei dati personali, lotta alla corruzione, tutela dei bambini, diritti delle persone private della libertà, diritto di informazione...). Ma, privi di un solido ancoraggio al paradigma complessivo dei diritti umani (indivisibili, interdipendenti e universali), questi soggetti appaiono carenti di legittimazione, eccentrici rispetto agli orientamenti che provengono dalle istanze internazionali ed europee (Consiglio d'Europa, Unione Europea, OSCE), e a loro volta a rischio di «burocratizzazione». Altre materie, altrettanto suscettibili di rientrare nella competenza di un'istituzione indipendente, sono invece affidate ad uffici di nomina governativa, con conseguente affievolimento delle garanzie di indipendenza e autonomia dell'azione di tutela, e indebolimento del grado di fiducia che il cittadino può nutrire sull'effettività di tali meccanismi.

Le contraddizioni di questo approccio disorganico e parcellizzato al tema della garanzia non giurisdizionale dei diritti fondamentali sono evidenti. Esse sono talvolta esacerbate da ulteriori incongruenze, che emergono nel caso in cui un'istituzione per i diritti umani sia creata con un mandato specifico in una materia su cui l'ordinamento italiano è stato a lungo carente sul fronte dell'adeguamento normativo. Il caso più clamoroso è forse quello della lotta alla tortura e ai trattamenti crudeli, inumani e degradanti. Nel 2016 ha finalmente e felicemente iniziato a operare il Meccanismo nazionale di prevenzione della tortura (organo previsto dal Protocollo facoltativo alla Convenzione delle Nazioni Unite contro la tortura del 2002, ratificato dall'Italia nel 2013), rappresentato dal Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o priva-

te della libertà personale; un Ufficio, quest'ultimo, creato però senza che fosse stata ancora approvata dal Parlamento italiano una legge che istituisse il reato di tortura e trattamenti inumani e degradanti. Non si vuole in alcun modo suggerire che la mancata previsione del reato di tortura rendesse meno incisivo il ruolo del Garante dei diritti dei detenuti. Indubbiamente, tuttavia, la situazione evidenziava una mancanza di visione complessiva e di pensiero strategico sia sul versante di una concezione coerente e olistica sui diritti umani, sia in materia di attuazione degli obblighi negativi, positivi e «di sistema» che derivano dal diritto internazionale dei diritti umani.

Al momento di licenziare alla stampa la presente edizione dell'Annuario, il Parlamento italiano ha adottato il disegno di legge AC 2168-b che finalmente istituisce il reato di tortura. Il nuovo articolo 613-*bis* del codice penale così definisce la fattispecie: «Chiunque con violenze o minacce gravi, ovvero agendo con crudeltà, cagiona acute sofferenze fisiche o un verificabile trauma psichico a una persona privata della libertà personale o affidata alla sua custodia, potestà, vigilanza, controllo, cura o assistenza, ovvero che si trovi in condizioni di minorata difesa, è punito con la pena della reclusione da quattro a dieci anni se il fatto è commesso mediante più condotte ovvero se comporta un trattamento inumano e degradante per la dignità della persona».

Non è possibile in questa sede commentare in maniera approfondita la nuova norma. Essa, tuttavia, anche ad uno sguardo superficiale, si presta a non poche critiche, come già segnalava con preoccupazione il Commissario per i diritti umani del Consiglio d'Europa in una lettera inviata al Parlamento italiano e pubblicata il 21 giugno 2017 (CommHR/NM/sf 027-2017). Secondo il Commissario la necessità di reiterare più condotte di violenza per potersi configurare il reato di tortura, e la restrizione della tortura psicologica ai soli casi in cui il trauma sia verificabile, costituiscono discrepanze significative con quanto previsto dalla Convenzione contro la tortura delle Nazioni Unite. Le specificazioni introdotte nella legge italiana potrebbero portare a non sanzionare alcuni episodi di tortura e trattamenti o pene disumani o degradanti e quindi creare potenziali scappatoie d'impunità. Il d.d.l., inoltre, configurando la tortura come un reato comune e non invece come un reato proprio, cioè tipico dei pubblici ufficiali, rischia di banalizzare gli atti di tortura commessi da funzionari dello Stato. A parere del comitato di ricerca e redazione dell'Annuario, pertanto, il problema del mancato allineamento della normativa italiana agli standard internazionali in materia di tortura non è stato risolto.

La consistenza dei dati riportati in questa Introduzione\* rende palese che l'adempimento, in completa conformità con i rispettivi standard internazionali, dei due impegni qui discussi non è ancora compiuto, e non è più prorogabile.

Anche in vista della prossima candidatura dell'Italia al Consiglio diritti umani delle Nazioni Unite per il periodo 2019-2021 e delle celebrazioni per il 70° anniversario della Dichiarazione universale dei diritti umani, il Paese deve con tempestività dar seguito alle raccomandazioni delle Nazioni Unite e del Consiglio d'Europa dando finalmente vita alla Commissione nazionale indipendente per i diritti umani e allineando il reato di tortura, appena inserito nel codice penale, con la definizione contenuta nell'art. 1 della Convenzione

delle Nazioni Unite del 1984. E' in gioco la credibilità del Paese di fronte non solo agli organismi sopranazionali di monitoraggio sui diritti umani, ma anche alle organizzazioni di società civile, agli enti di governo locale e regionale, al mondo accademico italiano che da anni chiedono a Governo e Parlamento di rispettare gli impegni assunti a livello internazionale.

\*I dati su cui si basa questa Introduzione sono riportati in tabella e resi disponibili nel sito: [www.annuarioitalianodirittiumani.it](http://www.annuarioitalianodirittiumani.it), sezione «Allegati».

## Agenda italiana dei diritti umani 2017

Come di consueto, anche per l'edizione 2017 il comitato di ricerca e redazione dell'*Annuario italiano dei diritti umani*, costituito presso il Centro di Ateneo per i diritti umani dell'Università di Padova (Centro Diritti Umani), propone una *Agenda italiana dei diritti umani*, costruita sulla base dell'analisi delle raccomandazioni ricevute dall'Italia in ambito internazionale e degli aspetti di maggior criticità identificati nelle diverse edizioni dello stesso Annuario. L'Agenda si propone come uno strumento aggiornato di orientamento in relazione alle principali iniziative da realizzare sul piano normativo, infrastrutturale e delle *policies* per rafforzare il sistema nazionale di promozione e protezione dei diritti umani (le versioni precedenti dell'Agenda sono consultabili online, all'indirizzo [www.annuarioitalianoideidirittiumani.it](http://www.annuarioitalianoideidirittiumani.it)).

Rispetto alla precedente edizione dell'Agenda, che ha visto l'eliminazione di un totale di dieci tra punti e sottopunti (v. *Annuario 2016*, pp. XX-XXIII), il comitato di ricerca e redazione dell'Annuario ha riscontrato pochi avanzamenti significativi da parte dell'Italia. Solo un punto è stato completamente eliminato nella nuova Agenda, mentre quattro punti sono stati riformulati alla luce degli sviluppi più recenti.

Il punto eliminato riguarda i diritti dei bambini e la legislazione in materia di espulsioni di minori (punto 28 dell'Agenda 2016). Con legge 7 aprile 2017, n. 47 si è infatti stabilito che in nessun caso può disporsi il respingimento alla frontiera di minori stranieri non accompagnati e che, in ogni caso, l'espulsione di un minore straniero non possa avvenire se la stessa comporta un rischio di danni gravi per il minore.

Per quanto concerne i punti della precedente Agenda che sono stati riformulati in questa edizione, il primo riguarda il piano normativo e, nello specifico, la Dichiarazione delle Nazioni Unite sul diritto alla pace. Diversamente da quanto raccomandato, infatti, l'Italia si è astenuta nella votazione in Assemblea Generale che ha portato all'adozione il 19 dicembre 2016 del testo precedentemente approvato dal Consiglio dei diritti umani. In questa prospettiva, il comitato di ricerca e redazione dell'Annuario auspica, quanto meno, che il Governo italiano si impegni in modo incisivo a promuovere la conoscenza e l'applicazione di questa importante Dichiarazione, ora che nonostante tutto ha avuto il voto della maggioranza dell'Assemblea Generale. Il secondo punto riguarda il Piano d'azione straordinario contro la violenza sessuale e di genere (2015-2017). Il piano, infatti, si avvia a conclusione. Tuttavia non sono ancora pervenute informazioni sistematiche circa lo stato di attuazione delle azioni e degli interventi in esso previsti, informazioni che

sono necessarie anche in vista dell'adozione del piano d'azione per i prossimi anni. Il terzo punto riguarda il tema della corruzione. Se il Gruppo di Stati del Consiglio d'Europa contro la corruzione (GRECO) ha infatti riscontrato alcuni significativi avanzamenti in materia da parte dell'Italia, permangono notevoli lacune specialmente sui temi delle incriminazioni per corruzione, della trasparenza del finanziamento ai partiti e prevenzione della corruzione nei confronti dei membri del Parlamento, dei giudici e dei pubblici ministeri. Il quarto punto riguarda il reato di tortura, introdotto nel codice penale con l'adozione del d.d.l. AC 2168-b del 5 luglio 2017, ma, come indicato nelle precedenti pagine dell'Introduzione, solo parzialmente coincidente con gli standard stabiliti dalla Convenzione delle Nazioni Unite del 1984. Il nuovo punto riformulato dell'Agenda raccomanda quindi di allineare la definizione dell'illecito con la fattispecie contenuta nell'art. 1 della Convenzione in questione.

Rispetto all'edizione precedente, l'Agenda 2017 è stata altresì ampliata e aggiornata con nuove raccomandazioni. Queste riguardano la necessità di adottare nuovi piani d'azione sui diritti umani (ad esempio il secondo programma di azione biennale per la promozione dei diritti e l'integrazione delle persone con disabilità, già messo a punto dall'Osservatorio nazionale preposto nell'autunno del 2016) e monitorare l'implementazione di quelli recentemente adottati, come il nuovo Piano d'azione su imprese e diritti umani (dicembre 2016), o in fase di adozione, come il già menzionato piano d'azione contro la violenza sessuale e di genere. Un'ulteriore raccomandazione riguarda il tema delle migrazioni e verte sull'adozione di iniziative tese a superare la rigidità dei parametri del regolamento Dublino III. Il comitato ha infine ritenuto di aggiungere un nuovo punto volto a sottolineare l'importanza di dotare delle necessarie risorse umane e finanziarie le autorità indipendenti operanti in settori di diretta rilevanza per i diritti umani. Nell'attesa della (auspicabilmente prossima) creazione di una istituzione nazionale in linea con i Principi di Parigi, si ritiene infatti di vitale importanza garantire il funzionamento e l'autonomia di quelle autorità di garanzia operanti per la tutela dei diritti dei minori e delle persone private delle libertà, nonché del diritto alla riservatezza.

## Agenda italiana dei diritti umani 2017

<b>Piano normativo</b>	<p>1) Ratificare i seguenti strumenti normativi in ambito Nazioni Unite e Consiglio d'Europa:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a. Convenzione internazionale sulla protezione dei diritti di tutti i lavoratori migranti e dei membri delle loro famiglie;</li> <li>b. Protocollo XII alla Convenzione europea dei diritti umani;</li> <li>c. Protocollo XV alla Convenzione europea dei diritti umani;</li> <li>d. Protocollo XVI alla Convenzione europea dei diritti umani;</li> <li>e. Convenzione europea sulla nazionalità;</li> <li>f. Protocollo aggiuntivo alla Convenzione penale sulla corruzione.</li> </ul>
------------------------	--

*segue*

<b>Piano normativo</b>	2) Depositare gli strumenti di ratifica per i seguenti strumenti normativi per cui il Parlamento ha già approvato le rispettive leggi di ratifica ed esecuzione:  a. Convenzione sui diritti umani e la biomedicina (Convenzione di Oviedo);  b. Protocollo addizionale alla Convenzione sui diritti umani e la biomedicina relativo al trapianto degli organi e di tessuti di origine umana.
	3) Promuovere la conoscenza e l'applicazione della Dichiarazione sul diritto alla pace approvata il 19 dicembre 2016 dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite.
	4) 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.
	5) 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.
	6) Incorporare la circostanza aggravante delle motivazioni di odio nell'art. 61 del codice penale.
	7) Allineare il reato di tortura, introdotto all'art. 613- <i>bis</i> del codice penale, all'art. 1 della Convenzione delle Nazioni Unite contro la tortura.
	8) Riconoscere espressamente alle organizzazioni nazionali non-governative rappresentative, dipendenti dalla giurisdizione italiana e specialmente qualificate nelle materie regolamentate dalla Carta sociale europea (riveduta), il diritto di presentare reclami collettivi ai sensi del Protocollo del 1995.
	9) Finalizzare il processo di adozione del d.d.l. in materia di diffamazione, tenendo conto degli standard delle Nazioni Unite, del Consiglio d'Europa e dell'OSCE.
	10) Proseguire negli sforzi di riforma del sistema per la prevenzione e la repressione della corruzione sia nel settore pubblico sia nel privato, con particolare riferimento alle più recenti raccomandazioni elaborate dal GRECO sui seguenti temi: incriminazioni per corruzione, trasparenza del finanziamento ai partiti e prevenzione della corruzione nei confronti dei membri del Parlamento, dei giudici e dei pubblici ministeri.
	<b>Piano infrastrutturale</b>
12) Garantire l'esistenza di una Commissione parlamentare permanente in materia di diritti umani, presso uno o entrambi i rami del Parlamento.	
13) Dotare tutti i Ministeri di un ufficio <i>ad hoc</i> in materia di diritti umani.	

*segue*

<b>Piano infrastrutturale</b>	14) Dotare delle necessarie risorse umane e finanziarie le autorità indipendenti operanti in settori di diretta rilevanza per i diritti umani.
<b>Implementazioni di obblighi e impegni internazionali</b>	15) Completare il processo normativo per l'implementazione dello Statuto della Corte penale internazionale sul versante del diritto sostanziale.
	16) Incrementare la pronta e piena esecuzione delle sentenze dalla Corte europea dei diritti umani, ivi inclusa la liquidazione dei risarcimenti, e migliorare la capacità di adeguamento agli standard definiti dalla Corte stessa.
	17) Affrontare in via prioritaria la questione dell'eccessiva durata dei procedimenti giudiziari, compresi quelli istituiti per riparare all'eccessiva durata dei primi.
<b>Adozione di policies</b>	18) Svolgere in Parlamento un dibattito annuale sui diritti umani.
	<p>19) Adottare i seguenti piani nazionali d'azione, dotandoli di adeguati strumenti di monitoraggio e valutazione:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a. piano d'azione nazionale relativo alla situazione dei diritti umani nelle strutture di detenzione;</li> <li>b. programma nazionale relativo all'educazione alla cittadinanza democratica e all'educazione e formazione ai diritti umani;</li> <li>c. nuovo piano d'azione nazionale contro la violenza sessuale e di genere;</li> <li>d. secondo programma di azione biennale per la promozione dei diritti e l'integrazione delle persone con disabilità.</li> </ul>
	<p>20) Fornire informazioni sull'attuazione e sull'impatto dei seguenti piani nazionali d'azione:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a. Strategia nazionale d'inclusione dei rom, sinti e caminanti (2012-2020);</li> <li>b. Strategia nazionale per la prevenzione ed il contrasto delle discriminazioni basate sull'orientamento sessuale e sull'identità di genere;</li> <li>c. Piano nazionale contro il razzismo, la xenofobia e l'intolleranza per il triennio (2013-2015);</li> <li>d. Piano nazionale d'azione contro la tratta e il grave sfruttamento degli esseri umani (2016-2018);</li> <li>e. Piano nazionale d'azione impresa e diritti umani (2016-2021);</li> <li>f. Piano d'azione nazionale su «Donne, Pace e Sicurezza» (2016-2019);</li> <li>g. Quarto piano nazionale di azione e di interventi per la protezione dei diritti e dello sviluppo dei soggetti in età evolutiva (2016-2017);</li> <li>h. Piano d'azione straordinario contro la violenza sessuale e di genere (2015-2017).</li> </ul>
	21) Estendere formalmente le competenze dell'UNAR affinché esse ricomprendano tutte le forme di discriminazione, incluse quelle basate su lingua, religione, origine nazionale, disabilità, orientamento sessuale e identità di genere.

*segue*



<b>Adozione di policies</b>	22) Garantire adeguati livelli di spesa pubblica per le varie tipologie di prestazioni sociali (salute, disabilità, famiglia, disoccupazione, edilizia sociale e lotta all'esclusione sociale).
	23) Proseguire negli sforzi volti a risolvere il problema del sovraffollamento delle strutture penitenziarie, dando ulteriore seguito agli interventi strutturali e ai meccanismi di deflazione predisposti.
<b>Iniziative in ambiti specifici</b>	
<b>Diritti delle donne</b>	<p>24) Promuovere l'effettiva parità tra uomini e donne in tutti gli aspetti della vita pubblica e privata, in particolare attraverso l'adozione di politiche e azioni volte a:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a. ridurre il divario di rappresentanza delle donne nei più alti ruoli decisionali degli organismi politici, incluso il Parlamento e i Consigli regionali, della pubblica amministrazione, incluso il servizio diplomatico, e del settore privato;</li> <li>b. ridurre il divario salariale tra uomini e donne;</li> <li>c. favorire un maggiore bilanciamento del carico di lavoro familiare, sia domestico che di cura, tra uomini e donne;</li> <li>d. eliminare atteggiamenti stereotipati sui ruoli e le responsabilità delle donne e degli uomini nella famiglia, nella società e nei luoghi di lavoro;</li> <li>e. favorire percorsi di integrazione delle donne straniere;</li> <li>f. affrontare e risolvere il fenomeno delle dimissioni senza giusta causa («dimissioni in bianco») delle donne in gravidanza e delle madri lavoratrici.</li> </ul>
<b>Diritti dei bambini</b>	<p>25) 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.</p> <p>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.</p> <p>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.</p>
<b>Diritto di cittadinanza, migranti, rifugiati e richiedenti protezione</b>	<p>28) Affrontare il fenomeno migratorio come un fenomeno strutturale, la cui pianificazione sistemica deve essere demandata a strumenti di natura ordinaria (e non emergenziali, legati puramente ad un'ottica securitaria) nonché ad una governance multi-livello, a cui dovrebbero partecipare i Ministeri competenti, le Regioni, gli enti locali e le organizzazioni non governative.</p> <p>29) Rispettare il principio di non-refoulement, il diritto dei richiedenti protezione internazionale ad un esame individuale del proprio caso, nonché ad un accesso immediato alle procedure di asilo e ad altre forme di protezione nazionale e internazionale, anche nell'ambito di accordi bilaterali di riammissione o di cooperazione in materia di gestione dei flussi migratori.</p>

*segue*

<p><b>Diritto di cittadinanza, migranti, rifugiati e richiedenti protezione</b></p>	<p>30) Concretizzare le iniziative tese a superare la rigidità dei parametri del regolamento Dublino III per rispondere sia alle aspettative dei richiedenti protezione internazionale, sia alle esigenze delle comunità che in Europa sono particolarmente esposte all’impatto dell’afflusso di migranti potenziali richiedenti asilo.</p>
	<p>31) Sostenere le attività del «tavolo giuridico rom» istituito il 30 gennaio 2013 nell’ambito della Strategia nazionale di inclusione degli appartenenti a queste comunità allo scopo di trovare soluzioni alla situazione di apolidia di molti rom e sinti provenienti dai territori della ex Jugoslavia e dei loro figli nati in Italia (cosiddetta «apolidia di fatto»).</p>
	<p>32) Sviluppare un sistema di identificazione più rapido, al fine di limitare il più possibile il periodo di detenzione dei migranti per le procedure di identificazione, assicurando il pieno rispetto dei diritti delle persone trattenute nei centri per il rimpatrio.</p>
	<p>33) Rivedere la legislazione sulla cittadinanza alla luce del principio dello <i>ius humanae dignitatis</i>, proseguendo il percorso iniziato con la semplificazione del procedimento di acquisizione della cittadinanza previsto dall’art. 33 del d.l. 21 giugno 2013, n. 69.</p>

## Struttura dell'Annuario 2017

Come le sue precedenti edizioni, l'*Annuario italiano dei diritti umani 2017* si propone di restituire una fotografia della situazione dei diritti umani in Italia sia dal punto di vista normativo e «infrastrutturale», sia da quello dell'attuazione concreta di politiche e iniziative per la loro promozione e protezione. L'arco diacronico di riferimento è l'anno solare 2016. Il grado di dettaglio e approfondimento perseguito nelle varie sezioni del volume consente letture trasversali e mirate, che si possono sviluppare anche attraverso la consultazione degli indici analitici.

Le informazioni presentate nelle prime tre Parti dell'Annuario provengono da documenti di pubblico dominio, generalmente rintracciabili all'interno delle pagine web ufficiali di ciascun organismo analizzato. Per la Parte IV si sono utilizzate le banche dati delle Corti citate (per la giurisprudenza italiana si è fatto uso in particolare della banca dati «De Iure» di Giuffrè). Gli elenchi completi e aggiornati degli strumenti giuridici internazionali adottati e il comportamento dell'Italia a riguardo (ratifiche, firme, nessuna azione) sono disponibili online nell'apposita sezione ospitata sul sito dell'Archivio regionale «Pace Diritti Umani» ([www.annuarioitalianodirittiumani.it](http://www.annuarioitalianodirittiumani.it), sezione «Allegati») gestito dal Centro Diritti Umani dell'Università di Padova ai sensi dell'art. 2 della l.r. Veneto 55/1999.

Nella *Parte I* dell'Annuario sono illustrate le principali novità circa lo stato di recepimento delle norme internazionali e regionali nell'ordinamento interno. La rassegna muove dal livello universale (Nazioni Unite) per giungere a quello regionale, costituito dalla produzione normativa del Consiglio d'Europa e dell'Unione Europea, e pervenire quindi a presentare la normativa interna che recepisce gli obblighi internazionali attraverso le leggi statali e regionali.

La *Parte II* illustra l'infrastruttura diritti umani presente in Italia ed è articolata in tre capitoli. Il primo riguarda la struttura, le funzioni e le attività degli organismi dello Stato: Parlamento, Governo, potere giudiziario, autorità indipendenti; presenta inoltre le attività delle organizzazioni di società civile e delle istituzioni accademiche che operano a livello nazionale. Il secondo capitolo fa riferimento al livello subnazionale dell'ordinamento italiano e ricostruisce la variegata infrastruttura locale e regionale per la promozione e la protezione dei diritti umani e le relative strutture di coordinamento nazionale. Il terzo capitolo è dedicato all'infrastruttura «pace diritti umani» e alle iniziative sviluppate in materia dalla Regione del Veneto. Questa attenzione specifica si spiega in ragione del pionieristico impegno profuso dal Veneto, sin dall'adozione della l.r. 18 del 1988, nella promozione della cultura dei diritti

umani, della pace e della solidarietà internazionale.

La *Parte III* riguarda le relazioni dell'Italia con gli organi e i meccanismi internazionali e regionali di controllo sull'attuazione dei diritti umani. Viene dato ampio spazio alle valutazioni e alle raccomandazioni indirizzate da tali organismi nei confronti dell'Italia come risultato di missioni specifiche che hanno riguardato l'Italia e delle attività di monitoraggio periodico. Sono messi in evidenza il ruolo dell'Italia all'interno di queste organizzazioni e il contributo dei suoi rappresentanti diplomatici per la promozione dei diritti umani a livello regionale e globale. Questa Parte è articolata in cinque capitoli. Nel primo, la rassegna si concentra sul sistema delle Nazioni Unite soffermandosi in particolare sulle attività dell'Assemblea generale, del Consiglio diritti umani, dei *Treaty Bodies* e sull'azione di Agenzie specializzate. Il secondo capitolo è dedicato al Consiglio d'Europa, mentre il terzo si occupa dell'Unione Europea. Questi due capitoli integrano quanto presentato nella Parte I (in materia di normativa) e nella Parte IV (in materia di giurisprudenza), relativamente all'azione del Consiglio d'Europa e dell'UE nel corso del 2016. Il quarto capitolo riguarda l'Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa (OSCE) e i suoi organismi per la promozione della dimensione umana della sicurezza. Il quinto e ultimo capitolo si occupa del diritto internazionale umanitario e penale in relazione al quale, oltre a fornire aggiornamenti sul grado di adattamento dell'Italia, vengono elencate le missioni internazionali di pace a cui hanno partecipato contingenti italiani nel 2016.

La *Parte IV* presenta infine una selezione della giurisprudenza nazionale e internazionale che ha riguardato l'Italia nel periodo preso in esame. Nei tre capitoli che la compongono, i casi presentati sono suddivisi in base ai temi a cui le diverse pronunce fanno rinvio. I capitoli affrontano rispettivamente la giurisprudenza interna (principalmente della Corte costituzionale e della Corte di cassazione), la giurisprudenza della Corte europea dei diritti umani e la giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione Europea, queste ultime con riferimento ai casi direttamente riguardanti l'Italia. Una lettura mirata della giurisprudenza è possibile anche facendo ricorso all'indice della giurisprudenza citata alla fine del volume.

Le versioni precedenti a questa edizione dell'Annuario – dal 2011 al 2016 – sono completamente fruibili online al seguente indirizzo: [www.annuario.italianodirittiumani.it](http://www.annuario.italianodirittiumani.it).