

annuario italiano dei diritti umani 2014

Annuario italiano dei diritti umani

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

Direttore

Antonio Papisca

Comitato di ricerca e redazione

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

Redazione

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



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
DI PADOVA

CENTRO DI ATENEO
PER I DIRITTI UMANI



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



REGIONE DEL VENETO

ARCHIVIO
PACE DIRITTI UMANI
peace human rights

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

Con il contributo

 VENETO BANCA

© 2014 Centro di Ateneo per i Diritti Umani dell'Università di Padova

© 2014 Marsilio Editori® s.p.a. in Venezia

Prima edizione: luglio 2014

ISBN 978-88-317-XXXX

www.marsilioeditori.it

Autorizzazione del Tribunale di Venezia

n. 17 del 6 novembre 2010

Cura redazionale e impaginazione

in.pagina s.r.l. - Mestre-Venezia

Sommario

XIII	L'Italia e i diritti umani nel 2013: le sfide della giustizia sociale e del diritto alla pace
XVIII	1. Piano normativo e infrastrutturale
XVIII	1.1. Processi di ratifica completati, in corso e trascurati
XIX	1.2. Implementazione degli standard sui diritti sociali
XX	1.3. Interventi legislativi auspicati
XX	1.4. Legislazione regionale
XXI	1.5. Lacune infrastrutturali: le Istituzioni nazionali per i diritti umani
XXI	2. Implementazione, obblighi e impegni internazionali: recepimento della giurisprudenza della CtEDU
XXIII	3. Adozione e implementazione di policies
XXIII	3.1. Condizioni carcerarie: sovraffollamento e maltrattamenti
XXIV	3.2. Avanzamento della Strategia nazionale di inclusione di rom, sinti e caminanti
XXV	3.3. Diritti dei migranti, rifugiati e richiedenti asilo
XXVI	4. Struttura dell' <i>Annuario 2014</i>
XXIX	UPR. Verso il secondo ciclo di Esame periodico universale
XXXV	Agenda italiana dei diritti umani 2014

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

3	1. La normativa internazionale sui diritti umani
3	1.1. Strumenti giuridici delle Nazioni Unite
3	1.2. Strumenti giuridici in materia di disarmo e non proliferazione
4	1.3. Strumenti giuridici del Consiglio d'Europa
4	1.4. Normativa dell'Unione Europea
4	1.4.1. Trattati
5	1.4.2. Normativa dell'UE nel 2013
9	2. Normativa italiana
9	2.1. Costituzione della Repubblica Italiana
9	2.2. Legislazione nazionale
12	2.3. Statuti di Comuni, Province e Regioni

13 2.4. Leggi regionali

PARTE II. L'INFRASTRUTTURA DIRITTI UMANI IN ITALIA

- 21 **1. Organismi nazionali con competenza in materia di diritti umani**
- 22 1.1. Organismi parlamentari
- 22 1.1.1. Senato della Repubblica: Commissione straordinaria per la tutela
e la promozione dei diritti umani
- 24 1.1.2. Camera dei Deputati: Comitato permanente sui diritti umani
- 26 1.1.3. Organi bicamerali: Commissione parlamentare per l'infanzia
e l'adolescenza
- 27 1.1.4. Atti parlamentari in materia di diritti umani
- 46 1.2. Presidenza del Consiglio dei Ministri
- 47 1.2.1. Dipartimento per le pari opportunità: UNAR e Osservatorio
per il contrasto della pedofilia e della pornografia minorile
- 50 1.2.2. Commissione per le adozioni internazionali
- 51 1.2.3. Comitato nazionale per la bioetica
- 51 1.3. Ministero degli affari esteri
- 52 1.3.1. Comitato interministeriale per i diritti umani (CIDU)
- 54 1.3.2. Commissione nazionale italiana per l'UNESCO
- 55 1.4. Ministero del lavoro e delle politiche sociali
- 56 1.4.1. Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza
- 57 1.4.2. Osservatorio nazionale sulla condizione delle persone
con disabilità
- 58 1.5. Ministero della giustizia
- 58 1.6. Autorità giudiziaria
- 59 1.7. Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (CNEL)
- 60 1.8. Autorità indipendenti
- 60 1.8.1. Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (AGCOM)
- 61 1.8.2. Garante per la protezione dei dati personali
- 62 1.8.3. Commissione di garanzia dell'attuazione della legge sullo sciopero
nei servizi pubblici essenziali
- 64 1.8.4. Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza
- 66 1.9. Organizzazioni non-governative
- 67 1.10. Insegnamento e ricerca sui diritti umani nell'università italiana
- 79 **2. Strutture per i diritti umani a livello sub-nazionale**
- 79 2.1. Uffici pace diritti umani di Comuni, Province e Regioni
- 79 2.2. Difesa civica nelle Regioni e nelle Province italiane
- 82 2.3. Coordinamento nazionale dei Difensori civici
- 84 2.4. Conferenza nazionale per la garanzia dei diritti dell'infanzia
e dell'adolescenza
- 84 2.5. Coordinamento nazionale dei Garanti territoriali per i diritti
dei detenuti
- 85 2.6. Coordinamento nazionale degli enti locali per la pace e i diritti umani
- 88 2.7. Archivi e altri progetti regionali per la promozione della cultura di pace
e dei diritti umani

89	3. Regione del Veneto
90	3.1. Direzione regionale relazioni internazionali
90	3.2. Comitato per i diritti umani e la cultura di pace
91	3.3. Comitato per la cooperazione allo sviluppo
91	3.4. Archivio regionale «Pace Diritti Umani - Peace Human Rights»
93	3.5. Fondazione Venezia per la ricerca sulla pace
93	3.6. Ufficio di protezione e tutela pubblica dei minori
95	3.7. Difensore civico
96	3.8. Commissione regionale per la realizzazione delle pari opportunità tra uomo e donna
97	3.9. Osservatorio regionale politiche sociali
97	3.10. Osservatorio regionale immigrazione

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

101	1. Sistema delle Nazioni Unite
101	1.1. Assemblea generale
103	1.1.1. Risoluzioni sui diritti umani: comportamento di voto dell'Italia
108	1.2. Consiglio diritti umani
111	1.2.1. Comportamento dell'Italia al Consiglio diritti umani nel 2013
121	1.2.2. Esame periodico universale
121	1.2.3. Procedure speciali
128	1.3. Alto Commissario per i diritti umani (OHCHR)
130	1.4. Alto Commissariato per i rifugiati (UNHCR)
133	1.5. Organi convenzionali (creati in virtù di trattato internazionale)
136	1.5.1. Comitato dei diritti economici, sociali e culturali
136	1.5.2. Comitato diritti umani (civili e politici)
136	1.5.3. Comitato contro la tortura
136	1.5.4. Comitato per l'eliminazione della discriminazione razziale
138	1.5.5. Comitato per l'eliminazione della discriminazione nei confronti delle donne
138	1.5.6. Comitato dei diritti del bambino
138	1.5.7. Comitato sui diritti delle persone con disabilità
139	1.5.8. Comitato sui lavoratori migranti
139	1.5.9. Comitato sulle sparizioni forzate
139	1.6. Agenzie specializzate, Programmi e Fondi delle Nazioni Unite
139	1.6.1. Organizzazione internazionale del lavoro (OIL)
144	1.6.2. Organizzazione delle Nazioni Unite per l'educazione, la scienza e la cultura (UNESCO)
146	1.6.3. Organizzazione per l'alimentazione e l'agricoltura (FAO)
146	1.6.4. Organizzazione mondiale della sanità (OMS)
147	1.6.5. Programma delle Nazioni Unite per lo sviluppo (UNDP)
147	1.6.6. Programma delle Nazioni Unite per l'ambiente (UNEP)
147	1.6.7. Programma delle Nazioni Unite per gli insediamenti umani (UN-HABITAT)
148	1.6.8. Fondo delle Nazioni Unite per l'infanzia (UNICEF)

148	1.7. Organizzazioni internazionali con status di osservatore permanente presso l'Assemblea generale
148	1.7.1. Organizzazione internazionale per le migrazioni (OIM)
151	2. Consiglio d'Europa
152	2.1. Assemblea parlamentare
154	2.2. Comitato dei Ministri
158	2.3. Corte europea dei diritti umani
159	2.4. Comitato per la prevenzione della tortura
166	2.5. Comitato europeo dei diritti sociali
173	2.6. Commissario per i diritti umani
176	2.7. Commissione europea contro il razzismo e l'intolleranza
177	2.8. Comitato consultivo della Convenzione-quadro per la protezione delle minoranze nazionali
178	2.9. Commissione europea per la democrazia attraverso il diritto
180	2.10. Gruppo di esperti sulla lotta contro la tratta di esseri umani
181	2.11. Gruppo di Stati contro la corruzione
183	3. Unione Europea
183	3.1. Parlamento europeo
184	3.2. Commissione europea
185	3.3. Consiglio dell'Unione Europea
185	3.4. Corte di giustizia dell'Unione Europea
186	3.5. Servizio europeo per l'azione esterna
186	3.6. Rappresentante speciale per i diritti umani
186	3.7. Agenzia dei diritti fondamentali (FRA)
189	3.8. Mediatore europeo
189	3.9. Garante europeo della protezione dei dati
191	4. Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa (OSCE)
191	4.1. Ufficio per le istituzioni democratiche e i diritti umani (ODIHR)
192	4.2. Alto Commissario sulle minoranze nazionali
192	4.3. Rappresentante sulla libertà dei media
194	4.4. Rappresentante speciale e coordinatore per la lotta alla tratta degli esseri umani
195	5. Diritto umanitario e penale
195	5.1. Adattamento al diritto internazionale umanitario e penale
195	5.2. Contributo italiano alle missioni di <i>peacekeeping</i> e altre missioni internazionali

PARTE IV. GIURISPRUDENZA NAZIONALE E INTERNAZIONALE

201	1. I diritti umani nella giurisprudenza italiana
202	1.1. Dignità della persona e principi di biodiritto
202	1.1.1. Cambiamento di sesso del coniuge e cessazione del matrimonio
202	1.1.2. Consenso informato

203	1.1.3. Lesione dei diritti umani, compreso il diritto alla vita, e diritto a un rimedio effettivo
204	1.1.4. Adozione e diritto a conoscere le proprie origini familiari
204	1.2. Asilo e protezione internazionale
204	1.2.1. Riconoscimento della protezione internazionale
207	1.2.2. Apolidia
208	1.3. Discriminazione
208	1.3.1. Pari opportunità nell'accesso alle cariche pubbliche
208	1.3.2. Discriminazioni nei riguardi dei rom
208	1.4. Diritti delle persone con disabilità
208	1.4.1. Indennità di accompagnamento e immigrati
209	1.4.2. Discriminazioni in ambito scolastico
210	1.4.3. Congedo straordinario per i familiari di persone con disabilità grave
211	1.4.4. Diritto all'assistenza e insegnante di sostegno
211	1.4.5. Disturbi specifici di apprendimento
212	1.5. Diritti sociali
212	1.5.1. Diritto alla salute e diritto al lavoro
213	1.5.2. Responsabilità sociale d'impresa
213	1.5.3. Abitazione concessa in comodato assegnata, in seguito a separazione, a uno dei coniugi
214	1.6. Leggi che incidono sui diritti individuali con effetto retroattivo
216	1.7. Immigrazione
216	1.7.1. Reato di immigrazione irregolare
216	1.7.2. Espulsioni, respingimenti
219	1.7.3. Durata del trattenimento in Centri di identificazione ed espulsione e risarcimento dei danni per indebita detenzione
219	1.7.4. Diritti sociali dei cittadini immigrati
221	1.8. Diritto alla vita privata, diritto alla proprietà
221	1.8.1. Diritto di privacy e «redditometro»
221	1.8.2. Diritto di proprietà, «espropriazioni indirette», equo indennizzo
222	1.9. Diritti dei bambini
222	1.9.1. Apertura d'ufficio della procedura per stato di abbandono
223	1.9.2. Privacy e minori d'età
223	1.9.3. Adottabilità e adozione in casi particolari
224	1.9.4. Minori stranieri non accompagnati
225	1.10. Giusto processo e legge Pinto
225	1.10.1. Eccessiva durata dei procedimenti
227	1.10.2. Incompatibilità tra funzioni di pubblico dipendente ed esercizio della professione di avvocato
228	1.11. Tortura, condizioni carcerarie, diritti dei detenuti
229	1.12. Questioni penali
229	1.12.1. Pirateria e giurisdizione extraterritoriale
230	1.12.2. Estradizione e rischio di maltrattamenti
231	1.12.3. Ergastolo e giurisprudenza Scoppola: dovere di conformarsi alle sentenze della CtEDU
233	1.12.4. Custodia cautelare e reati di stampo mafioso
233	1.12.5. Reato di propaganda di idee razziste, negazionismo

234	1.12.6. Manifestazioni razziste e spettacoli sportivi
235	1.12.7. Immunità parlamentare e opinioni diffamatorie
236	1.12.8. Problematiche procedurali: diritto di difesa e regime del 41- <i>bis</i> regolamento penitenziario, pubblicità delle udienze
237	2. L'Italia nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti umani
237	2.1. Sentenze «pilota» e casi collegati
237	2.1.1. Condizioni carcerarie, tortura, espulsione
240	2.1.2. Equo processo, eccessiva durata dei procedimenti
242	2.2. Altri casi decisi dalle Camere e dai Comitati
242	2.2.1. <i>Nulla poena sine lege</i> , diritto alla libertà
243	2.2.2. Diritto di proprietà, «espropriazioni indirette», equo indennizzo
245	2.2.3. Libertà di espressione, libere elezioni
247	2.2.4. Vita privata e familiare, diritto all'educazione
251	3. L'Italia nella giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione Europea
251	3.1. Disabili e parità di trattamento in materia di occupazione
252	3.2. Applicazione direttiva «rimpatri»
252	3.3. Lavoro a tempo determinato, non discriminazione, risarcimento del danno
255	Indice dei luoghi e delle parole notevoli
261	Indice delle principali fonti normative
263	Indice della giurisprudenza citata
269	Comitato di ricerca e redazione

Elenco delle abbreviazioni

- AG: Assemblea generale delle Nazioni Unite
AGCM: Autorità garante della concorrenza e del mercato
AGCOM: Autorità per le garanzie nelle comunicazioni
ANCI: Associazione nazionale Comuni italiani
CARA: Centro di accoglienza per richiedenti asilo
CAT: Convenzione internazionale contro la tortura
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
CIDU: Comitato interministeriale dei diritti umani
CIE: Centro di identificazione ed espulsione
CM: Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa
CNEL: Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro
CoE: Consiglio d'Europa
CPED: Convenzione internazionale per la protezione di tutte le persone dalle sparizioni forzate
CPI: Corte penale internazionale
CPT: Comitato europeo per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti
CRC: Convenzione sui diritti dell'infanzia
CRPD: Convenzione sui diritti delle persone con disabilità
CSM: Consiglio superiore della magistratura
CtEDU: Corte europea dei diritti umani
ECOSOC: Consiglio economico e sociale delle Nazioni Unite
ECRI: Commissione europea contro il razzismo e l'intolleranza
ESC-R: Carta sociale europea (riveduta)
FAO: Organizzazione per l'alimentazione e l'agricoltura
FRA: Agenzia per i diritti fondamentali dell'Unione Europea
ICCPR: Patto internazionale sui diritti civili e politici
ICERD: Convenzione internazionale per l'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale
ICESCR: Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali
ICRMW: Convenzione internazionale sulla protezione dei diritti di tutti i lavoratori migranti e dei membri delle loro famiglie
LGBT/LGBTI: Persone lesbiche, gay, bisessuali, transessuali (e intersessuate)
MIUR: Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca
NATO: Organizzazione del trattato del nord atlantico
ODIHR: Ufficio per le istituzioni democratiche e i diritti umani dell'OSCE
OHCHR: Alto Commissario delle Nazioni Unite per i diritti umani
OIL: Organizzazione internazionale del lavoro
OIM: Organizzazione internazionale per le migrazioni
OMS: Organizzazione mondiale per la sanità
ONG: Organizzazioni non-governative
OPCAT: Protocollo facoltativo alla Convenzione contro la tortura
OSCE: Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa
PACE: Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa
PE: Parlamento europeo
PESC: Politica estera e di sicurezza comune dell'Unione Europea
PSDC: Politica di sicurezza e difesa comune
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 per le 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 2013: le sfide della giustizia sociale e del diritto alla pace

Nell'autunno del 2014 il Consiglio diritti umani delle Nazioni Unite sottoporrà l'Italia, per la seconda volta, all'Esame periodico universale inteso innanzitutto a verificare che seguito abbia avuto, in termini di adempimenti o inadempimenti, quanto raccomandato in occasione della prima tornata. L'*Annuario 2014* intende fornire evidenza empirica utile, oltre che al proficuo svolgimento di questa operazione, anche ad accelerare la messa a norma di un organico sistema diritti umani in Italia secondo i principi e le linee guida ripetutamente raccomandati dalle Nazioni Unite e dal Consiglio d'Europa. Si tratta in particolare di istituire la Commissione nazionale per i diritti umani quale organismo indipendente di garanzia e promozione dei diritti fondamentali. In questa direzione l'Italia si era impegnata nell'avanzare la propria candidatura per un secondo mandato quale membro del Consiglio diritti umani. Si fa notare che nelle ultime legislature del Parlamento si sono moltiplicate le proposte *in re*, senza tuttavia dare luogo ad alcun esito positivo. Nel frattempo è stato ricostituito il Comitato interministeriale per i diritti umani presso il Ministero degli affari esteri, organismo deputato a operare nella sfera delle funzioni governative.

Come nella precedente edizione, anche nel presente *Annuario 2014* è d'obbligo denunciare la condizione di sofferenza in cui continuano in Italia a versare in particolare i diritti economici e sociali, a cominciare dal diritto al lavoro e dal diritto alla sicurezza sociale: il tasso di disoccupazione è infatti del 13%, del 42,3% quello che riguarda la disoccupazione giovanile (dati ISTAT del marzo 2014).

La patologia dei diritti sociali ed economici contagia anche il campo dei diritti civili e politici, mettendo in seria difficoltà la stessa pratica della democrazia e alimentando il diffondersi di egoismi corporativi, conflitti intergenerazionali, sentimenti di razzismo e anacronistico nazionalismo, nonché di sfiducia nei confronti delle pubbliche istituzioni, sia nazionali sia europee e internazionali. La coesione sociale e la stessa coesione territoriale sono messe a rischio. Torna utile ricordare, tra l'altro, quanto perentoriamente sancisce il secondo comma dell'art. 20 del Patto internazionale sui diritti civili e politici del 1966, ratificato dall'Italia nel 1977: «Qualsiasi appello all'odio nazionale, razziale o religioso che costituisca incitamento alla discriminazione, all'ostilità o alla violenza deve essere vietato dalla legge».

Anche nelle precedenti edizioni dell'*Annuario* si è sottolineato come, in ossequio al principio dell'interdipendenza e indivisibilità di tutti i diritti umani – economici, sociali, civili, politici, culturali –, le politiche conformi ai dettami della giustizia sociale, costituiscano per gli Stati non un *optional*, ma un obbligo, ribadendo che stato di diritto e stato sociale sono i due attributi infrastrutturali, fra

loro indissociabili, della statualità sostenibile. Per gli Stati membri dell'Unione Europea questo obbligo è espressamente sancito dal Trattato di Lisbona, laddove stabilisce che è compito dell'Unione operare per uno sviluppo sostenibile basato, in particolare, «su un'economia sociale di mercato fortemente competitiva, che mira alla piena occupazione e al progresso sociale» (art. 3.3 TUE). Va anche ricordato che la Carta dei diritti fondamentali dell'UE comprende, contestualmente, i diritti civili e politici e i diritti economici, sociali e culturali, e che lo stesso Trattato di Lisbona richiama espressamente, nel suo preambolo, la Carta sociale europea del 1961 e la Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori del 1989.

Nell'edizione 2013 dell'Annuario è stata richiamata l'ammonizione dell'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i Diritti Umani, Navanethem Pillay, – «il diritto al lavoro è un diritto umano fondamentale che è inseparabile dalla dignità umana» – per denunciare con forza che la disoccupazione impedisce la piena realizzazione della persona, toglie senso all'etica della «vocazione», chiude orizzonti di liberazione e promozione umana, mina in radice la stessa ragion d'essere dei processi educativi e formativi. Giova ribadire, *opportune et inopportune*, che la Civiltà del diritto è nella sua pienezza quando, riconoscendo a tutti i diritti che ineriscono alla dignità umana, essa incontra e si coniuga con la Civiltà del lavoro, obbligando i Governi e gli attori dei processi economici ad affrontare le sfide del mercato con la bussola dei diritti fondamentali. Questi sono altrettante verità pratiche – come definite da Jacques Maritain –, che postulano la loro concreta incarnazione in comportamenti individuali e sociali, in politiche pubbliche, in misure positive, in organici investimenti educativi. Altrimenti detto, sono «agenda politica» che alimenta i processi di buon governo nello spazio *glocale*, multi-livello, che dalla città giunge fino all'ONU.

Occorre pertanto superare, una volta per tutte, i limiti e i determinismi di quella vischiosa e pernicioso sub-cultura che distingue, ma in realtà separa, la materia dei diritti fondamentali da quella dell'agire politico e della presa delle decisioni, scorporando cioè il diritto dal corrispettivo obbligo di attuazione.

È il caso di sottolineare con forza che i diritti umani, oltre che «genitori del Diritto» come argomenta da par suo Amartya Sen, sono «agenda politica», l'alfa e l'omega del buon governo.

L'imperativo del buon governo si indirizza naturalmente, oltre che agli Stati, anche alle organizzazioni intergovernative e sopranazionali, le quali promuovono il diritto internazionale dei diritti umani e ne sorvegliano l'applicazione da parte degli Stati. Questa del monitoraggio e dell'eventuale sanzione delle norme non è peraltro l'unica funzione delle istituzioni internazionali. Esse infatti decidono e attuano programmi di vero e proprio *government*, che interessano una vasta gamma di settori d'importanza vitale. Anche esse pertanto, parimenti agli Stati, sono obbligate a rispettare i diritti umani, lo stato di diritto e i principi democratici, dando il buon esempio nel perseguire gli obiettivi definiti dalle grandi strategie dello *human development* e della *human security*. Perché ciò avvenga, occorre che gli Stati che compongono le organizzazioni intergovernative ne rispettino gli statuti, quindi adempiano all'obbligo di farle funzionare efficacemente, le dotino delle necessarie risorse umane e finanziarie, consentano di democratizzarne la struttura e il funzionamento. Per quanto riguarda i doveri dell'Italia su questo terreno, l'art. 11 della Costituzione dispone puntualmente: «L'Italia ripudia la

guerra come strumento di offesa della libertà degli altri popoli e come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali; consente, in condizioni di parità con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni; promuove e favorisce le organizzazioni internazionali rivolte a tale scopo».

La dinamica dei diritti umani deve essere considerata, oltre che nell'ottica della molteplicità dei contenuti sostanziali, anche con riferimento a un contesto territoriale e funzionale che, come prima accennato, ha dimensione *glocale*, e dove la «responsabilità di proteggere» i diritti umani, cioè l'impegno a garantirli, deve essere necessariamente condiviso fra tutte le istituzioni operanti ai vari livelli, dalle città fino alle massime istanze sopranazionali.

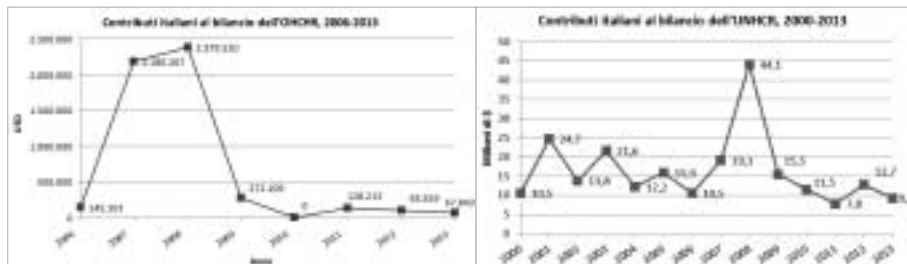
Al riguardo, è opportuno richiamare quanto proclama l'art. 1 della Dichiarazione delle Nazioni Unite del 1999 sul diritto e la responsabilità degli individui, dei gruppi e degli organi della società di promuovere e proteggere le libertà fondamentali e i diritti umani universalmente riconosciuti: «Tutti hanno il diritto, individualmente e in associazione con altri, di promuovere e lottare [*to strive*, nell'originale testo inglese] per la protezione e la realizzazione dei diritti umani e delle libertà fondamentali *a livello nazionale e internazionale*» (corsivo aggiunto). Non esistono dunque limiti confinari per l'azione dei difensori dei diritti umani, siano essi singoli individui, gruppi associativi o enti di governo locale, questi ultimi in quanto «organi della società». È il caso di far presente che, ai sensi della Costituzione italiana, i Comuni e le Regioni sono parte della Repubblica, non dello Stato.

Il richiamo allo spazio senza confini per la realizzazione dei diritti umani evoca il modello di ordine mondiale il cui DNA sta nella Carta delle Nazioni Unite e nella Dichiarazione universale dei diritti umani. È l'ordine di pace positiva cui ogni individuo ha diritto secondo quanto proclama l'art. 28 della Dichiarazione: «Ogni individuo ha diritto ad un ordine sociale e internazionale nel quale i diritti e le libertà enunciati in questa Dichiarazione possono essere pienamente realizzati».

È indispensabile tenere i riflettori accesi su questo modello per non rimanere paralizzati nella situazione di liquidità – sinonimo di precarietà e insicurezza – suggestivamente diagnosticata da Zygmunt Baumann per la condizione umana nel mondo globalizzato.

Ci si accorgerà che non tutto è liquido. A saperla cercare, c'è ampia evidenza empirica dell'esistenza di «solido», identificabile nella reale presenza di elementi di *good governance* di natura infrastrutturale. Innanzitutto c'è il «solido normativo», costituito in particolare dal Codice universale dei diritti umani e dalla relativa *machinery* attuativa. E c'è anche il «solido organizzativo», costituito dalle legittime istituzioni internazionali operanti al duplice livello universale e regionale: dall'Organizzazione delle Nazioni Unite all'Unione Europea e al Consiglio d'Europa, dall'UNESCO e dall'OIL all'Unione Africana, all'ASEAN e all'OSA, ecc. Queste organizzazioni sono altrettante case comuni, che esistono per essere fruite da tutti i membri della famiglia umana e che gli Stati che ne fanno parte devono far correttamente funzionare. L'impegno dei Governi si misura, significativamente, oltre che in base alla partecipazione attiva al funzionamento degli organi, anche in base al quanto di risorse finanziarie erogano, a titolo di contributo volontario, alle organizzazioni di rispettiva appartenenza. Nel 2013, l'Italia ha

contribuito al bilancio dell'Ufficio dell'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i diritti umani con circa 68.000 dollari (collocandosi al 42° posto tra i donatori), con una diminuzione di circa 25.000 rispetto all'anno precedente (40° posto). Quanto al bilancio dell'Alto Commissariato per i rifugiati, nel 2013 il contributo dell'Italia è stato di 9,3 milioni di dollari, con una diminuzione di circa 3,4 milioni di dollari rispetto all'anno precedente.



Nel 2013 la partecipazione dell'Italia ai lavori del Consiglio diritti umani delle Nazioni Unite è stata caratterizzata in particolare dal fatto che oltre metà delle 95 risoluzioni adottate dal Consiglio sono state negoziate con la sua partecipazione diretta (*sponsor*) o il suo sostegno diplomatico (*co-sponsor*), risultando «vincitrice» in 15 delle 28 votazioni effettuate. È da segnalare che due delle quattro risoluzioni «tematiche» promosse dall'Italia, riguardano rispettivamente il contributo dei Parlamenti nazionali all'espletamento dell'Esame periodico universale e al Programma mondiale per l'educazione ai diritti umani.

Proprio nel campo dell'educazione si ricorda che l'Italia è stata parte attiva della piattaforma di Stati che ha operato per la preparazione e l'approvazione nel 2011 della Dichiarazione delle Nazioni Unite «sull'educazione e la formazione ai diritti umani». Ci si aspetta ora che il Governo italiano, forte di questo ruolo attivamente giocato a livello universale, metta in opera piani organici per lo sviluppo dell'educazione ai diritti umani, alla pace e alla cittadinanza democratica nelle scuole di ogni ordine e grado. Su questo terreno occorre finalmente che, attorno al paradigma dei diritti umani, si operi la ricapitolazione dei vari rivoli delle educazioni settoriali (sviluppo sostenibile, cittadinanza, legalità, ambiente, ecc.). Le linee-guida per questa operazione sono contenute in tre fondamentali documenti internazionali: la Dichiarazione e il Programma d'azione sulla cultura della pace e i diritti umani, la Dichiarazione sull'educazione e la formazione ai diritti umani, ambedue delle Nazioni Unite, e la Carta europea per l'educazione alla cittadinanza democratica e l'educazione ai diritti umani, del Consiglio d'Europa. In Italia, il Governo dovrebbe sentirsi spronato in questa direzione dall'esempio offerto dalle Università che, numerose, continuano a impartire l'insegnamento e a sviluppare la ricerca nello specifico campo dei diritti umani. Nel 2013 risultano infatti attivati 109 insegnamenti specificamente dedicati ai diritti umani in 38 Università. Più della metà di questi insegnamenti sono impartiti in corsi di laurea afferenti all'area delle scienze politiche e sociali (61 insegnamenti, pari al 56%), mentre un terzo appartiene all'area delle scienze giuridiche (36 insegnamenti, pari al 33%); 9 all'area delle scienze storiche, filosofiche, pedagogiche e psicologiche (8%), 3 all'area delle scienze economiche e statistiche (3%). In testa è l'Università di Padova, con 20 insegnamenti, seguita dall'Università di Torino

con 8 insegnamenti. La considerevole presenza di corsi nell'ambito delle scienze politiche e sociali dimostra che l'approccio dominante è segnatamente *policy- e action-oriented*, coerente con quello che è il naturale approccio teorico alla materia: approccio assio-pratico.

A partire dal 2012, in seno al Consiglio diritti umani delle Nazioni Unite è in funzione un Gruppo di lavoro intergovernativo incaricato di preparare una Dichiarazione delle Nazioni Unite sul diritto alla pace. L'espletamento di questo mandato si è subito presentato irto di ostacoli soprattutto in ragione del fatto che alcuni stati, a cominciare dagli Stati Uniti d'America, si sono dichiarati pregiudizialmente contrari alla bozza del documento in discussione. Si obietta, fra l'altro, che poiché non esiste nel vigente diritto internazionale uno specifico diritto umano alla pace, non è possibile introdurvelo con una Dichiarazione. Ulteriore obiezione: se si riconosce la pace come diritto fondamentale della persona e dei popoli, tutti i diritti umani formalmente riconosciuti ne risulterebbero indeboliti. Argomenti evidentemente pretestuosi. Numerose organizzazioni non governative, con status consultivo presso l'ECOSOC, partecipano attivamente, pur se in veste soltanto consultiva, ai lavori del citato Gruppo intergovernativo e sono, naturalmente, schierate a favore dell'iniziativa. Quanto si sta dibattendo a Ginevra ha suscitato in Italia l'attenzione dei numerosi Comuni che nei rispettivi statuti hanno la cosiddetta norma «pace diritti umani» che, richiamando contestualmente la Costituzione e il Diritto internazionale dei diritti umani, riconosce la pace come un diritto fondamentale della persona e dei popoli. Su proposta e con la collaborazione del Centro Diritti Umani dell'Università di Padova, il Coordinamento nazionale degli enti locali per la pace e i diritti umani ha invitato i Consigli comunali (e provinciali) ad approvare un articolato ordine del giorno in cui si manifesta sostegno all'iniziativa del Consiglio diritti umani (v. Parte II, 2.6). Al momento di licenziare alla stampa il presente Annuario risulta che circa cento Consigli di Comuni grandi e piccoli – da Venezia e Sondrio, da Certaldo a Ragusa, da Desenzano a Napoli, da Rovereto ad Assisi, da Este a Cento, da Abbiategrosso a Marsciano, da Crotone a Reggio Emilia, tanto per citarne alcuni – e il Consiglio regionale del Veneto, hanno approvato l'ordine del giorno e una loro delegazione ne consegnerà copia al Presidente del Gruppo di lavoro, Ambasciatore Christian Guillermet Fernandez (Costa Rica), all'Alto Commissario per i diritti umani, Navi Pillay, e al Capo della Rappresentanza italiana, Ambasciatore Maurizio Enrico Serra. Il Centro Diritti Umani dell'Università di Padova ha accompagnato questa virtuosa mobilitazione degli enti locali con un numero speciale della sua rivista «Pace diritti umani/Peace human rights» interamente dedicato a «*The right to peace*» (Marsilio Editori, 2013, pp. 240), realizzato con la collaborazione della Missione del Costa Rica alle Nazioni Unite (Ginevra), in particolare del citato Ambasciatore Guillermet e del suo Consigliere giuridico, David Fernández Puyana. La stessa Missione ha anche provveduto a distribuire la pubblicazione ai rappresentanti degli Stati membri del Consiglio diritti umani e in altri ambienti delle Nazioni Unite.

Il dibattito sul riconoscimento della pace come diritto fondamentale della persona e dei popoli rilancia con forza la necessità di recuperare alla costruzione della pace l'ispirazione alta che discende dal Preambolo della Carta delle Nazioni Unite («Noi, popoli delle Nazioni Unite, decisi a salvare le future generazioni dal flagello della guerra...») e dal Preambolo della Dichiarazione universale («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»). Paradossalmente, nonostante quanto contenuto nell'art. 28 della Dichiarazione universale e negli statuti delle Organizzazioni internazionali, a cominciare dalla Carta delle NU e dalla Costituzione dell'UNESCO, la pace continua ad essere un diritto umano fondamentale per *vox populi* ma non ancora, formalmente, per il vigente *ius positum* internazionale. Lo sforzo in atto in seno al Consiglio diritti umani, è di rendere visibile ciò che è immanente al nuovo diritto internazionale. L'*advocacy* delle Città italiane per il riconoscimento internazionale della pace quale diritto della persona e dei popoli è espressione di *city diplomacy* esercitata in base al principio di sussidiarietà e con riferimento a quanto stabilisce il citato art. 1 della Dichiarazione delle Nazioni Unite del 1999 «sul diritto degli individui, dei gruppi e degli organi della società di promuovere e proteggere le libertà fondamentali e i diritti umani universalmente riconosciuti». Nel loro ordine del giorno, i Consigli comunali intendono in particolare sottolineare che la pace, in quanto tale, si fonda sul diritto alla vita ed è pertanto, come il diritto alla vita, precondizione per il godimento di tutti i diritti umani, e che la formale inclusione della pace come diritto della persona e dei popoli nel Codice universale dei diritti umani comporta per gli Stati l'adempimento di precisi obblighi, a cominciare dal disarmo e dall'impegno di dare piena attuazione a quanto dispone la Carta delle Nazioni Unite per l'efficace messa in funzione del sistema di sicurezza collettiva. Si tratta in particolare di consegnare al passato, una volta per tutte, il diritto di fare la guerra – *ius ad bellum* – quale attributo essenziale della forma costitutiva della statualità nazionale, e di sostituirlo con il dovere della pace – *officium pacis* –. Viene così soppresso in radice lo *ius necis ac vitae* degli Stati sui propri e sugli altrui cittadini e acquista significato concretamente operativo il concetto di «sicurezza» contenuto nella Carta delle Nazioni Unite.

In questo contesto assume significativo rilievo la costituzione dei Corpi civili di pace disposta dalla cosiddetta «Legge di stabilità del 2014» (l. 27 dicembre 2013, n. 147, art. 253) con previsione di spesa di 9 milioni di euro da spendere nell'arco di tre anni.

1. Piano normativo e infrastrutturale

1.1. Processi di ratifica completati, in corso e trascurati

Nel corso del 2013, l'Italia è stata impegnata nell'iter di accettazione di alcuni importanti strumenti giuridici internazionali *in re* diritti umani. In particolare, il 3 aprile 2013, si è concluso il processo di ratifica del Protocollo facoltativo alla Convenzione contro la tortura (OPCAT, la cui rispettiva legge di esecuzione e ratifica era stata adottata dal Parlamento italiano il 9 novembre 2012). L'Italia deve quindi procedere senza ulteriori ritardi all'istituzione di un meccanismo nazionale preventivo in materia, come previsto dal Protocollo in questione. In materia di disarmo, è stato firmato il Trattato sul commercio delle armi (2 aprile 2013) e, nell'ottobre dello stesso anno, il Parlamento ha adottato la l. 118/2013 che ne autorizza la ratifica ed esecuzione (il deposito dello strumento di ratifica è avvenuto il 2 aprile 2014).

Con riferimento agli strumenti giuridici adottati in sede di Consiglio d'Europa, l'Italia ha ratificato la Convenzione per la protezione dei bambini contro lo sfruttamento e gli abusi sessuali («Convenzione di Lanzarote», 3 gennaio 2013); la Convenzione-quadro sul valore del patrimonio culturale per la società (27 febbraio 2013) e la Convenzione sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne («Convenzione di Istanbul», 10 settembre 2013). Inoltre, nel corso dell'anno in esame sono stati finalmente depositati gli strumenti di ratifica della Convenzione civile e della Convenzione penale sulla corruzione (13 giugno 2013), le cui rispettive leggi di ratifica ed esecuzione erano state adottate dal Parlamento nel giugno dell'anno precedente (l. 110/2012 e l. 112/2012). Non si riscontrano invece recenti impulsi legislativi con riferimento all'accettazione del Protocollo facoltativo alla Convenzione penale in materia, che completa le disposizioni volte alla protezione delle autorità giudiziarie contro la corruzione (il Protocollo è stato firmato il 15 giugno 2003).

L'Italia ha inoltre firmato, nelle rispettive date di apertura alle firme, i due nuovi Protocolli addizionali alla Convenzione europea dei diritti umani adottati nel 2013. Il Protocollo XV introduce nel Preambolo della CEDU riferimenti al principio di sussidiarietà e alla dottrina del margine di apprezzamento statale quali riferimenti cardine per l'operatività della CtEDU; il Protocollo XVI consente alle Corti supreme nazionali di sospendere il procedimento interno e chiedere alla Grande Camera un parere sull'interpretazione o sull'applicazione di una norma della CEDU o dei suoi Protocolli aggiuntivi.

Non risultano avanzamenti, al contrario, con riferimento ad alcuni strumenti giuridici essenziali sui diritti umani nei confronti dei quali l'Italia ha cominciato i rispettivi iter di accettazione, in alcuni casi diversi anni orsono. Tra questi, a livello universale: la Convenzione internazionale per la protezione di tutte le persone dalle sparizioni forzate (firmata nel 2007), il Protocollo facoltativo al Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali (firmato nel 2009) e il terzo Protocollo facoltativo alla Convenzione sui diritti del bambino per istituire una procedura di comunicazione individuale (firmato nel 2012); a livello regionale europeo: il XII Protocollo addizionale alla CEDU in materia di divieto di discriminazione (firmato nel 2000) e la Convenzione sui diritti umani e la biomedicina (Convenzione di Oviedo), la cui legge di ratifica ed esecuzione è stata adottata nel 2001 (l. 145/2001). Ad oggi, non essendo stato ancora depositato lo strumento di ratifica di tale Convenzione, l'Italia non risulta parte contraente del Trattato. Tra i *core treaties* sui diritti umani, la Convenzione internazionale sulla protezione dei diritti di tutti i lavoratori migranti e dei membri delle loro famiglie del 1990 è l'unico strumento giuridico internazionale che non risulta oggetto di alcuna iniziativa di accettazione.

1.2. Implementazione degli standard sui diritti sociali

A gennaio 2014, il Comitato europeo dei diritti sociali del Consiglio d'Europa ha adottato le *Conclusioni 2013* sull'Italia relative al gruppo di disposizioni della Carta sociale europea (riveduta) sul tema «salute, sicurezza sociale e protezione sociale». Con riferimento alle 19 disposizioni ricomprese nel gruppo tematico in questione, il Comitato ha adottato 8 conclusioni di conformità (talvolta domandando la presentazione di informazioni supplementari), 7 di non conformità e 4

richieste di informazioni più approfondite. Sempre con riferimento al grado di conformità del Paese al sistema europeo di protezione dei diritti sociali, l'Italia non ha ancora presentato il primo rapporto sulle disposizioni non accettate della Carta riveduta, ovvero sul solo art. 25 che prevede il riconoscimento del diritto dei lavoratori alla protezione dei loro crediti in caso di insolvenza del datore di lavoro. Secondo quanto indicato dal Comitato dei Ministri, la presentazione di tale rapporto sarebbe dovuta avvenire già nel 2004, ovvero cinque anni dopo la ratifica della Carta sociale europea (riveduta) da parte dell'Italia (5 luglio 1999). Con riferimento, infine, al tema della previdenza sociale, il Comitato dei Ministri ha espresso una valutazione sostanzialmente positiva sull'applicazione, da parte dell'Italia, del Codice europeo di sicurezza sociale (v. Parte III, 2.2).

1.3. Interventi legislativi auspicati

Un intervento a livello normativo richiesto all'Italia da più istanze internazionali riguarda la disciplina concernente il reato di diffamazione e, in particolare, le disposizioni del codice penale italiano che prevedono una pena detentiva fino a tre anni per i giornalisti e gli editori colpevoli di tale illecito nella sua forma aggravata. Malgrado le sentenze della Corte europea dei diritti umani e i richiami provenienti da organizzazioni quali le Nazioni Unite, il Consiglio d'Europa e l'OSCE, compatte nel ritenere la reclusione una sanzione sproporzionata per reati a mezzo stampa, l'Italia non ha ancora portato a compimento il processo di revisione legislativa delle citate norme. A questo si aggiunga che il disegno di legge in materia attualmente all'esame del Parlamento (d.d.l. 925), pur muovendosi nella giusta direzione prevedendo la sostituzione della pena detentiva con la comminazione di ammende, non sembra orientarsi verso la totale depenalizzazione del reato di diffamazione così come invece auspicato in sede europea e internazionale.

La mancata introduzione del reato di tortura nell'ordinamento italiano, infine, continua ad essere oggetto di rilievi da parte di numerosi organismi di monitoraggio internazionale. Nel 2013, in particolare, il Comitato per la prevenzione della tortura del Consiglio d'Europa ha nuovamente messo in luce come l'assenza di una specifica fattispecie penale in materia abbia reso difficilmente perseguibili condotte integranti questa grave violazione dei diritti umani. Anche in questo caso, nessuna delle iniziative legislative volte a porre fine a questa lacuna (di cui 12 presentate solo nel 2013) è stata a oggi finalizzata.

1.4. Legislazione regionale

Come negli anni precedenti, anche nel 2013 le Regioni e le Province autonome italiane hanno adottato numerose leggi su temi attinenti ai diritti umani. È opportuno notare che alcuni di questi atti legislativi prevedono modifiche a leggi precedentemente adottate, mentre altri sono trasversali a più di una delle categorie tematiche utilizzate in questo Annuario. Tenuto conto di queste considerazioni preliminari, il totale delle leggi censite nel corso del 2013 ammonta a 71, così distribuite all'interno di ciascuna categoria tematica: Pace, diritti umani, cooperazione allo sviluppo, commercio equo e solidale: 3; Pari opportunità, genere: 9; Minoranze: 1; Migrazioni: 1; Difensori civici e Garanti dell'infanzia: 2; Persone con disabilità: 5; Diritti dei lavoratori: 24; Solidarietà, promozione sociale, assi-

stenza alle famiglie: 23; Educazione alla cittadinanza e alla legalità: 3. In questo elenco spicca l'ampio (e crescente) numero di leggi regionali volte alla protezione dei diritti dei lavoratori (+ 13 rispetto al 2012) e alla promozione della solidarietà e dell'assistenza alle famiglie (+ 1), dati che rivelano l'impegno profuso da taluni enti locali e regionali per far fronte all'impatto sociale prodotto sul territorio dalla perdurante crisi economica e occupazionale in Italia.

1.5. Lacune infrastrutturali: le Istituzioni nazionali per i diritti umani

Nonostante le reiterate raccomandazioni ricevute a livello internazionale ed europeo, l'Italia non ha ancora provveduto alla creazione di un'Istituzione nazionale indipendente per i diritti umani in linea con i Principi di Parigi.

Con riferimento all'istituzione della Commissione nazionale per i diritti umani, sono stati presentati nel 2013 due disegni di legge: uno presso la Camera e uno presso il Senato. Entrambi i d.d.l. risultano assegnati alle rispettive commissioni parlamentari, tuttavia la loro discussione deve ancora cominciare in entrambi i rami del Parlamento. Si rammenta inoltre che, con l'avvenuta ratifica del Protocollo facoltativo alla Convenzione contro la tortura, la Commissione nazionale potrà assumere anche la funzione di meccanismo nazionale per la prevenzione della tortura previsto dal Protocollo, in linea con quanto già disposto all'art. 3(3) della legge che ne autorizza la ratifica e l'esecuzione (l. 195/2012).

In materia di Difesa civica, non si sono osservate iniziative legislative volte all'istituzione di un Ombudsman a livello nazionale. È proseguita, invece, l'azione dei Difensori civici regionali, territoriali e provinciali a tutela dei diritti soggettivi e degli interessi nei confronti della pubblica amministrazione, con il supporto del Coordinamento nazionale dei Difensori civici e dell'Istituto italiano dell'Ombudsman. Nel 2013 è stato nominato il Difensore civico della Regione Campania (il posto era vacante nel 2012) portando a 15 il numero di Difensori civici regionali in carica su un totale di 19 Regioni e Province autonome (17 + 2) che hanno previsto tale istituto. La figura della Difesa civica è inoltre presente in 24 Province ordinarie. In 16 di esse, l'Ombudsman svolge la funzione di Difensore civico territoriale, competente anche nei confronti dei territori dei Comuni convenzionati. Nel dicembre 2013, infine, il Consiglio dei Ministri ha adottato il d.l. 146/2013 che, all'art. 7, prevede l'istituzione del Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale. Il Garante nazionale è costituito in collegio e avrà la funzione di vigilare affinché l'esecuzione della custodia dei detenuti e delle persone sottoposte ad altre forme di limitazione della libertà personale sia attuata in conformità alle norme e ai principi stabiliti dalla Costituzione, dalle convenzioni internazionali sui diritti umani e dalle leggi dello Stato. È auspicabile che si provveda quanto prima a nominare i membri di questa nuova Autorità indipendente e a dotarla delle risorse necessarie ad adempiere alle proprie funzioni di garanzia.

2. Implementazione, obblighi e impegni internazionali: recepimento della giurisprudenza della CtEDU

Anche nel 2013 si è confermata la positiva tendenza dei giudici nazionali, a co-

minciare dalla Corte costituzionale e la Corte di cassazione, ad utilizzare in modo esteso e consapevole le fonti internazionali in materia di diritti umani tra cui, in particolare, la Convenzione europea dei diritti umani. Nonostante la crescente saldatura tra il livello internazionale e il livello interno operata dalla magistratura, tuttavia, con riferimento ad alcune specifiche questioni, l'ordinamento italiano nel suo complesso continua a mostrare un certo grado di impermeabilità ovvero incapacità di adeguamento rispetto ad alcuni consolidati orientamenti giurisprudenziali sviluppati dalla Corte di Strasburgo.

Continuano in questo senso a destare preoccupazione, anche in ragione del loro carattere strutturale, le questioni collegate all'eccessiva durata dei procedimenti, ivi inclusi quelli destinati a stabilire un risarcimento per l'indebita durata dei primi. Con riferimento a questi ultimi, in particolare, la novellata legge Pinto, il cui obiettivo era snellire la procedura di accertamento del danno per procedimenti di durata irragionevole, non solo non sembra aver prodotto i risultati sperati, ma ha già sollevato dubbi di costituzionalità.

Altra questione che nel corso degli anni è valsa all'Italia ripetute condanne in sede europea fino a giungere alla sentenza pilota nel caso *Torreggiani e altri* del gennaio 2013 è la strutturale inadeguatezza del sistema penitenziario italiano. Vale la pena ricordare come, accanto alla problematica del sovraffollamento, situazione considerata di per sé potenzialmente lesiva della dignità umana dalla Corte di Strasburgo, le deficienze del circuito penitenziario italiano si sono tradotte anche in numerose condanne per aver violato l'art. 3 CEDU in relazione alle condizioni di detenuti affetti di particolari patologie. Continuano, infine, ad approdare dinnanzi la CtEDU casi riguardanti la compatibilità con gli standard in materia di equo processo (art. 6 CEDU) di alcuni strumenti legislativi presentati come «interpretativi», ma che di fatto modificano con effetto retroattivo delle posizioni giuridiche che i cittadini pensavano di aver maturato in ragione di un consolidato orientamento giurisprudenziale. Espressione apicale della problematica nel corso del 2013 è la sentenza pilota nel caso *M.C. e altri* nell'ambito della quale, tra l'altro, ulteriori rilievi in tema di violazione del principio della preminenza del diritto sono emersi per non avere le autorità italiane dato effetto a una sentenza della Corte costituzionale.

Possono, viceversa, essere annoverati tra gli esempi di una positiva convergenza ovvero di una esemplare ricettività della giurisprudenza CtEDU, con particolare riferimento al 2013, due sentenze della Corte costituzionale italiana. Nell'ambito della prima, relativa alle implicazioni della giurisprudenza *Scoppola* (2), la Corte, riconosciuta la portata generale della decisione della Corte di Strasburgo, dichiara l'incostituzionalità della norma oggetto di censura europea in relazione a tutti quei casi in cui essa ha prodotto un identico pregiudizio. Nell'ambito della seconda, la Corte costituzionale, mettendo in atto un vero e proprio *revirement* giurisprudenziale, recepisce l'orientamento espresso dalla CtEDU nel caso *Godelli* in tema di diritto del figlio adottato a conoscere le proprie origini familiari a fronte della richiesta di anonimato esercitata al momento della nascita dalla madre biologica.

3. Adozione e implementazione di policies

3.1. Condizioni carcerarie: sovraffollamento e maltrattamenti

Come evidenziato nei precedenti paragrafi-focus, relativi agli interventi legislativi auspicati e al recepimento della giurisprudenza della CtEDU, quello delle condizioni carcerarie è un tema particolarmente pressante nel quadro complessivo della situazione dei diritti umani in Italia. Una delle principali problematiche connesse a questo tema è, notoriamente, quella del sovraffollamento degli istituti di detenzione. Secondo i dati forniti dal Dipartimento di amministrazione penitenziaria (DAP) e aggiornati ad aprile 2014, la popolazione carceraria in Italia ammonta a 59.683 (2.524 detenuti, corrispondenti al 4,2% del totale, sono donne; 20.521, ovvero il 34%, sono cittadini stranieri). La capienza regolamentare complessiva dei 205 istituti penitenziari presenti in Italia risulta essere di 49.091. Rispetto all'anno precedente (dati DAP di dicembre 2012), il numero totale di detenuti risulta diminuito di 6.018, mentre la capienza regolamentare è aumentata di 2.051 unità. Il rapporto tra numero di detenuti e posti disponibili si attesta infatti a 1,2 (circa 120 detenuti ogni 100 posti), mentre nel 2012 ammontava a circa 1,4 (140 detenuti ogni 100 posti).

Nonostante il segnalato decremento della popolazione carceraria, le misure messe in campo dal Governo italiano negli ultimi mesi al fine di ridurre il tasso di sovraffollamento degli istituti di pena non appaiono ancora sufficienti per affrontare, in modo sistematico e definitivo, questo grave problema strutturale come imposto dalla Corte europea dei diritti umani con la «sentenza pilota» *Torreggiani* (divenuta definitiva nel maggio 2013). Inoltre, come rilevato nei rapporti pubblicati nel 2013 dal Comitato per la prevenzione della tortura (CPT) del Consiglio d'Europa, persistono in talune carceri italiane situazioni nelle quali non viene garantito il requisito minimo di 4 m² per ciascun detenuto (in celle occupate da più persone). È quindi doveroso, a oltre un anno da quando la sentenza *Torreggiani* è divenuta definitiva, che le autorità italiane adottino rimedi di natura strutturale, i quali agiscano parallelamente sul piano normativo e amministrativo, prendendo in considerazione un maggiore ricorso alla comminazione di pene alternative alla detenzione e una riduzione dell'uso della custodia cautelare in carcere, come raccomandato dagli organismi internazionali di monitoraggio.

Un'altra questione particolarmente pressante che emerge dalle raccomandazioni degli organismi internazionali di monitoraggio, in particolare nei rapporti del CPT, riguarda il tema dei maltrattamenti in carcere (v. Parte III, 2.4). In quest'ambito, le misure raccomandate vanno principalmente nella direzione di rafforzare l'efficacia delle procedure di accertamento di responsabilità in casi di denunce o segnali di avvenuti maltrattamenti in custodia o in carcere; garantire a tutti gli individui privati della libertà personale pieno accesso a tutte le garanzie procedurali contro eventuali maltrattamenti; incrementare gli sforzi volti a prevenire qualsiasi episodio di maltrattamento attraverso iniziative quali l'istituzione di un sistema di ispezione indipendente.

3.2. Avanzamento della Strategia nazionale di inclusione di rom, sinti e caminanti

Un altro tema su cui rimane particolarmente alta l'attenzione e la preoccupazione degli organismi internazionali di monitoraggio e della società civile riguarda la condizione di rom e sinti e il processo di inclusione sociale degli appartenenti a queste comunità in Italia. Un cambiamento paradigmatico rispetto all'approccio «emergenziale» a lungo adottato dalle autorità italiane verso questi gruppi sociali (cosiddetta «emergenza nomadi») è cominciato nel febbraio del 2012 con l'adozione della Strategia nazionale di inclusione di rom, sinti e caminanti da parte del Governo. La Strategia sviluppa un approccio interministeriale e partecipativo, volto ad aprire una nuova fase nella relazione con gli appartenenti a queste comunità. Uno dei pilastri di questo nuovo approccio è l'enfasi posta sulla cooperazione territoriale, da svilupparsi mediante la pianificazione di attività che coinvolgano istituzioni locali e attori non istituzionali (compresi i rappresentanti delle comunità rom, sinti e caminanti), ponendo particolare attenzione ai diritti umani delle persone coinvolte nel processo di inclusione sociale.

A partire dalla fine del 2012 sono stati istituiti numerosi tavoli di lavoro, con il coinvolgimento di organizzazioni di società civile e di rappresentanti di enti locali e regionali, allo scopo di implementare i principi e le misure previsti nelle quattro aree prioritarie di azione identificate dalla Strategia: istruzione, lavoro, casa e salute. Tra questi assumono particolare rilievo il Tavolo giuridico (primo incontro nel gennaio 2013), a cui è demandato, *inter alia*, il complesso compito di trovare soluzioni alla situazione di «apolidia di fatto» di oltre 15.000 rom nati in Italia da genitori apolidi provenienti dall'ex Jugoslavia (v. *Annuario 2012*, p. XXVII) e il Tavolo politiche abitative. Quest'ultimo, riunito per la prima volta il 18 novembre 2013, dovrà contribuire al superamento della pratica degli «sgomberi» dei campi rom, individuando soluzioni abitative adeguate in alternativa alla permanenza presso gli insediamenti. Queste due ultime problematiche, infatti, appaiono tra quelle affrontate con più frequenza nelle raccomandazioni indirizzate all'Italia dagli organismi internazionali e regionali sui diritti umani nei confronti dell'Italia.

Inoltre, su impulso dell'UNAR e della Conferenza Stato-Regioni, otto Regioni hanno provveduto alla creazione di Tavoli di lavoro regionali allo scopo di rafforzare la cooperazione territoriale e favorire la partecipazione dei vari attori locali interessati nella definizione dei piani di inclusione. È inoltre attiva una *task force* statistica che coinvolge ISTAT, ANCI e l'Agenzia dei diritti fondamentali dell'UE (FRA) finalizzata alla raccolta di dati specifici e disaggregati relativi alla presenza rom in Italia, essenziali per l'adozione di misure efficaci, funzionali agli obiettivi e all'approccio inclusivo sviluppato dalla Strategia.

A settembre 2013 la Cabina di regia interministeriale preposta a guidare il processo di inclusione nel medio e lungo termine si è incontrata per dare impulso al generale avanzamento della Strategia e migliorare i canali di dialogo e cooperazione tra livello nazionale e livello sub-nazionale. Al momento, tuttavia, resta difficile reperire informazioni dettagliate sullo stato di avanzamento delle attività dei menzionati tavoli di lavoro e quindi sull'effettivo stato di implementazione di questa fase della Strategia. Le attività intraprese sinora mostrano un graduale impegno basato sul coinvolgimento di tutte le tipologie di attori coinvolti nel

processo di inclusione sociale di rom e sinti nonché un'attenzione marcata alle numerose problematiche rilevate dalla società civile e dai principali organismi internazionali di monitoraggio dei diritti umani. Per rispettare gli impegni assunti nel medio e lungo periodo (il periodo di riferimento per l'implementazione della Strategia è 2012-2020), le autorità, a livello locale e nazionale, dovranno quindi proseguire e incrementare gli sforzi fino a ora effettuati in sinergia con le organizzazioni di società civile e i rappresentanti della comunità rom, anche prevedendo l'adozione di misure normative. A questo proposito è opportuno ricordare che nella prima metà del 2013 sono stati presentati al Senato due disegni di legge che potrebbero contribuire a questo impegno: il d.d.l. 560 (Ratifica ed esecuzione della Carta europea delle lingue regionali o minoritarie, fatta a Strasburgo il 5 novembre 1992) che, all'art. 3, sancisce l'applicazione delle tutele linguistiche e culturali previste dalla Carta anche a queste minoranze (oltre a quelle già tutelate con l. 482/1999) e il d.d.l. 770 (Norme per la tutela e le pari opportunità della minoranza dei rom e dei sinti). A oggi, tuttavia, l'esame di entrambi i d.d.l. non risulta essere ancora cominciato presso le rispettive commissioni parlamentari.

3.3. Diritti dei migranti, rifugiati e richiedenti asilo

In Italia il fenomeno migratorio è da tempo diventato un fenomeno strutturale. Secondo le stime del *Dossier Statistico Immigrazione 2013*, curato dal «Centro studi e ricerche IDOS/Immigrazione», in collaborazione con l'UNAR, il numero di cittadini stranieri regolarmente presenti in Italia nel 2012 è di 5.186.000, di cui circa 4.388.000 residenti, pari al 7,4% della popolazione complessiva.

Il 2013 è stato caratterizzato da numerosi sbarchi avvenuti nel Mediterraneo, alcuni dei quali si sono conclusi con tragici naufragi, come quello avvenuto il 3 ottobre 2013 al largo di Lampedusa, che ha causato la morte di centinaia di profughi e migranti, soprattutto di nazionalità eritrea. Anche a causa di tali sbarchi, le domande di asilo registrate in Italia nel 2013 sono state 27.800 (+60% rispetto al 2012, ma ben al di sotto del picco di 34.100 domande raggiunto nel 2011, anno segnato dalla cosiddetta «primavera araba» nei Paesi del Nord Africa), dato che pone l'Italia al settimo posto tra i 44 Paesi industrializzati con più richieste d'asilo (circa il 5% delle richieste totali).

In tale ambito le principali criticità riguardano non solo l'accesso e le condizioni di permanenza nel territorio italiano (violazioni del principio di *non-refoulement*, difficoltà di accedere alle procedure di richiesta di asilo, detenzione prolungata nei centri di identificazione ed espulsione, problemi di identificazione e accoglienza dei minori non accompagnati), ma anche i numerosi casi di discriminazione di cui sono vittime i migranti regolarmente residenti in Italia. Nel 2012, l'UNAR ha censito 659 casi di discriminazione razziale, con un aumento del 22% rispetto al 2010. I mass media (in particolare internet) rappresentano l'ambito in cui si è registrato il maggior numero di episodi di discriminazione. In ambito lavorativo, la condizione dei migranti è spesso caratterizzata da sottoinquadramento e diffusione del lavoro temporaneo, sommerso, sfruttato e paraschiavistico, nonché da un'elevata incidenza di infortuni (15,9% del totale secondo il *Dossier Statistico Immigrazione 2013*, senza considerare i cosiddetti «infortuni invisibili», perché non denunciati: 164.000 secondo l'INAIL). In ambito educativo, il tasso di dispersione scolastica dei bambini e adolescenti stranieri è più alto rispetto a

quello degli italiani, sia nelle scuole medie (0,49% degli stranieri rispetto allo 0,17% degli italiani) sia nelle secondarie superiori (2,42% rispetto a 1,16%). I migranti sono particolarmente esposti a discriminazione anche in relazione al diritto all'alloggio (il *Dossier Statistico Immigrazione* stima che circa il 20% degli immigrati viva in condizioni di disagio e di precarietà alloggiativa) ed al diritto alla salute (sono soltanto 6 le Regioni e Province autonome che hanno formalmente ratificato l'accordo approvato dalla Conferenza permanente per i rapporti Stato-Regioni sul superamento delle disuguaglianze di accesso degli immigrati ai servizi sanitari). Casi di razzismo sono in aumento anche nel mondo dello sport: nel campionato di calcio 2012-2013, sono stati 699 gli episodi di razzismo che hanno coinvolto le tifoserie (tra serie A e minori, Coppa Italia, Campionato Primavera e gare amichevoli), con ammende pari a quasi mezzo milione di euro e 29 società coinvolte.

L'Annuario fa riferimento alle numerose raccomandazioni indirizzate all'Italia da parte di organismi ed esperti internazionali, in particolare UNHCR e Relatore speciale delle Nazioni Unite sui diritti umani dei migranti, al fine di superare le discriminazioni e promuovere la piena affermazione dei diritti e delle pari opportunità dei migranti (v. Parte III, 1.2.3 e 1.4). A ogni modo, tutte concordano su un elemento essenziale: l'Italia dovrebbe uscire da un'ottica puramente emergenziale e securitaria, e affrontare il fenomeno migratorio come un fenomeno strutturale, la cui pianificazione sistemica deve essere demandata a strumenti di natura ordinaria, nonché a una *governance* multi-livello, a cui dovrebbero partecipare i Ministeri competenti, le Regioni, gli enti locali e la società civile.

4. Struttura dell'Annuario 2014

L'*Annuario italiano dei diritti umani 2014* si propone di restituire una fotografia della situazione dei diritti umani in Italia sia dal punto di vista normativo e «infrastrutturale», sia da quello dell'attuazione concreta di politiche e iniziative per la loro promozione e protezione. L'arco diacronico di riferimento di questa pubblicazione è l'anno solare 2013. 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). Da questa edizione dell'Annuario, gli elenchi completi e aggiornati degli strumenti giuridici internazionali adottati e il comportamento dell'Italia a riguardo (ratifica, firma, nessuna azione) sono consultabili online nell'apposita sezione ospitata sul sito dell'Archivio regionale «Pace Diritti Umani» (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 regio-

nale, 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 i diritti umani e le relative strutture di coordinamento nazionale. Il terzo capitolo è dedicato all'infrastruttura pace diritti umani e alle iniziative locali e internazionali sviluppate in materia dalla Regione del Veneto. L'attenzione specifica per tale Regione si spiega in ragione del pionieristico impegno profuso dal Veneto sin dalla l.r. 18 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 sull'attuazione dei diritti umani. Viene dato spazio alle valutazioni e alle raccomandazioni indirizzate da tali organismi nei confronti dell'Italia come risultato di missioni specifiche che hanno riguardato l'Italia e delle attività di monitoraggio periodico. È messo in evidenza il ruolo dell'Italia all'interno di queste organizzazioni e il contributo dei suoi rappresentanti diplomatici per la promozione dei diritti umani a livello regionale e globale. Questa Parte è articolata in cinque capitoli. Nel primo, la rassegna si concentra sul sistema delle Nazioni Unite soffermandosi in particolare sulle attività dell'Assemblea generale, del Consiglio diritti umani 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 dell'UE e del Consiglio d'Europa nel corso del 2013. 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 2013.

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

UPR. Verso il secondo ciclo di Esame periodico universale

In che modo l'Italia si sta preparando ad affrontare il secondo Esame periodico universale davanti al Consiglio diritti umani delle Nazioni Unite (ottobre 2014)? Qual è il livello di attuazione delle raccomandazioni ricevute durante il primo Esame periodico universale (2010)? Queste domande hanno indotto il comitato di ricerca e redazione dell'Annuario a proporre qui di seguito, sulla base dei dati contenuti nell'*Annuario 2014* e nei tre precedenti (2011, 2012 e 2013), un'analisi dello stato di attuazione delle raccomandazioni che l'Italia ha ricevuto nel 2010. Tale analisi è supportata, inoltre, dalle informazioni contenute nei rapporti adottati, nel medesimo arco temporale, da organismi internazionali (Nazioni Unite, Consiglio d'Europa, Unione Europea e OSCE) e organizzazioni di società civile (in particolare Upr.info, Amnesty International, Human Rights Watch e Comitato per la promozione e protezione dei diritti umani).

Nel corso del primo Esame periodico universale, l'Italia ha ricevuto 92 raccomandazioni, afferenti a 19 ambiti tematici, da parte di 51 Paesi (doc. A/HRC/14/4). La stragrande maggioranza di queste raccomandazioni (83%) fa riferimento a 8 ambiti tematici:

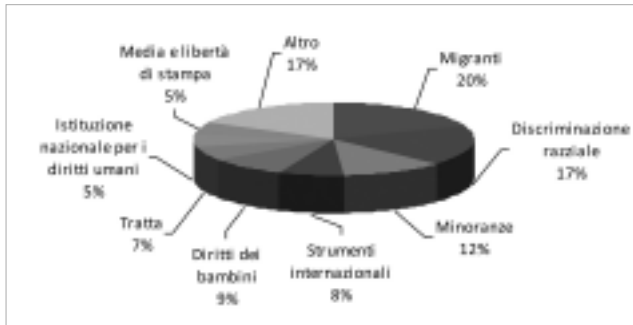
1. *diritti di migranti, rifugiati e richiedenti asilo* (raccomandazioni n. 9-10 e 67-82): in tale ambito, le raccomandazioni più ricorrenti riguardano l'invito a riconsiderare la criminalizzazione dei migranti irregolari e le politiche di respingimenti nel Mediterraneo;
2. *discriminazioni razziali* (raccomandazioni n. 18-33): a suscitare particolare preoccupazione è l'aumento del numero di casi di discriminazione segnalati dall'UNAR, con particolare riferimento all'aumento dei discorsi pubblici di incitamento all'odio razziale;
3. *diritti delle minoranze nazionali* (raccomandazioni n. 56-66), con particolare riferimento alla necessità di migliorare le condizioni delle popolazioni rom, sinti e caminanti;
4. *ratifica di strumenti internazionali* (raccomandazioni n. 1-7): l'Italia è invitata a ratificare, in particolare, la Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti dei lavoratori migranti, la Convenzione internazionale sulle sparizioni forzate e il Protocollo facoltativo alla Convenzione contro la tortura;
5. *diritti dei bambini* (raccomandazioni n. 37-44): le raccomandazioni riguardano soprattutto la necessità di contrastare il fenomeno della violenza e dei maltrattamenti nei confronti dei bambini, nonché di istituire meccanismi per garantire il loro diritto a essere ascoltati nei procedimenti giudiziari e amministrativi che li riguardano;
6. *tratta di esseri umani* (raccomandazioni n. 83-88): l'Italia è chiamata a raffor-

zare le azioni già intraprese al fine di debellare il fenomeno della tratta, garantire adeguata protezione alle vittime, in particolare donne e bambini, e perseguire i trafficanti di esseri umani;

7. *manca di istituzioni nazionali per i diritti umani* (raccomandazioni n. 11-15): l'Italia dovrebbe rimediare a tale carenza strutturale nel più breve tempo possibile, attraverso la creazione di un'Istituzione nazionale indipendente sui diritti umani in linea con i Principi di Parigi;

8. *indipendenza dei media e libertà di stampa* (raccomandazioni n. 50-54): il Consiglio diritti umani invita l'Italia ad attuare misure adeguate per rafforzare l'indipendenza del sistema dell'informazione e tutelare la libertà di stampa, con particolare riguardo alla protezione dei giornalisti dagli attacchi dei gruppi criminali.

Italia - UPR 2010. Raccomandazioni ricevute: prime 8 categorie



Fonte: elaborazione del comitato di ricerca e redazione dell'*Annuario 2014* su dati OHCHR.

Altre raccomandazioni, sebbene meno ricorrenti, pongono l'accento su carenze e criticità del sistema nazionale di protezione dei diritti umani certamente non meno gravi, quali, ad esempio, l'assenza del reato di tortura nell'ordinamento italiano, il sovraffollamento carcerario, la diffusione del fenomeno della violenza nei confronti delle donne.

Delle 92 raccomandazioni ricevute, l'Italia ne ha accettate 80, impegnandosi quindi ad attuarle nei quattro anni successivi, e ne ha respinte 12; tra queste ultime, figurano le raccomandazioni relative alla necessità di introdurre il reato di tortura nell'ordinamento italiano, di eliminare le disposizioni legislative che criminalizzano l'immigrazione irregolare, di ratificare la Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti dei lavoratori migranti (per una più ampia trattazione di tali raccomandazioni, v. *Annuario 2011*, pp. 147-150). L'impegno ad attuare le raccomandazioni accettate è stato peraltro ribadito nel 2011, quando il Governo ha presentato la propria candidatura per l'elezione al Consiglio diritti umani delle Nazioni Unite: anche sulla base di tale impegno, l'Italia è stata effettivamente eletta per il triennio giugno 2011-giugno 2014.

Sulla base dei dati raccolti negli Annuari 2011-2014, emerge che l'Italia, al maggio 2014, abbia pienamente attuato solo il 14% delle raccomandazioni ricevute¹. In particolare, l'Italia ha: ratificato il Protocollo facoltativo alla Convenzione contro la tortura, impegnandosi a istituire l'apposito meccanismo di prevenzione nazionale, e la Convenzione del Consiglio d'Europa sulla lotta contro la tratta di esseri umani; predisposto il III Piano nazionale d'azione e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva 2010-2011, la Strategia nazionale di inclusione di rom, sinti e caminanti 2012-2020 ed il Piano nazionale contro il razzismo, la xenofobia e l'intolleranza per il triennio 2013-2015; rafforzato le misure intraprese per contrastare la tratta di esseri umani e per tutelare soprattutto le donne e i bambini vittime di tratta. Tra le raccomandazioni pienamente attuate figura anche la n. 73 (eliminazione dell'aggravante legata alla condizione di immigrato irregolare: art. 61, n. 11-bis cod. pen.), inizialmente respinta dall'Italia in sede di Esame: la Corte costituzionale ha dichiarato l'incostituzionalità di tale circostanza con sentenza 8 luglio 2010, n. 249 (v. *Annuario 2011*, pp. 245-246). Il 28% delle raccomandazioni è stato parzialmente implementato, ovvero sono state intraprese delle azioni positive in favore della loro attuazione che, tuttavia, non risultano sufficienti a garantire il pieno raggiungimento dell'obiettivo prefissato². Alcune raccomandazioni, infatti, contengono obiettivi di lungo termine che richiedono l'attivazione di un complesso iter legislativo o di cicli di politiche pubbliche, risultando pertanto difficilmente realizzabili in un arco diacronico di soli quattro anni. Alcuni esempi:

– *raccomandazioni n. 21, 22, 26, 28-30, 32*: nonostante l'impegno messo in atto a livello nazionale per combattere ogni forma di razzismo e discriminazione razziale, attraverso campagne e iniziative di educazione e sensibilizzazione promosse soprattutto dal Dipartimento per le pari opportunità, dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali e dal Ministero per l'integrazione, tra il 2010 e il 2012 l'UNAR ha registrato un aumento del 22% dei casi di discriminazioni razziale (v. Parte I, 1.2.1);

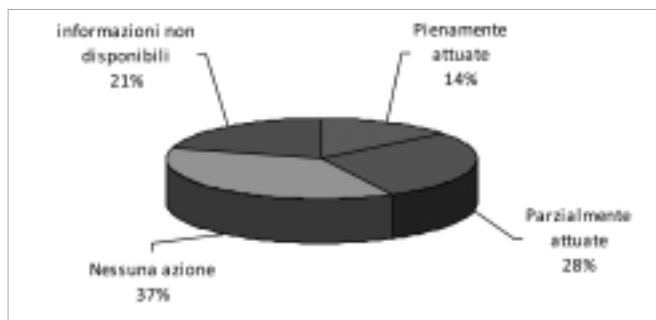
– *raccomandazioni n. 45-46*: come già riportato nel focus relativo alle condizioni carcerarie, il Dipartimento di amministrazione penitenziaria stima che tra il dicembre 2012 e l'aprile 2014 il rapporto tra numero di detenuti e posti disponibili sia passato da 1,4 (140 detenuti ogni 100 posti) a 1,2 (circa 120 detenuti ogni 100 posti). Tali miglioramenti, tuttavia, non appaiono ancora sufficienti per affrontare, in modo sistematico e definitivo, il grave problema del sovraffollamento carcerario.

– *raccomandazione n. 72*: il 17 maggio 2014 è entrata in vigore la l. 67/2014, che prevede che il Governo dovrà abrogare, trasformandolo in illecito amministrativo, il reato di ingresso e soggiorno irregolare al primo ingresso. Questo attraverso un decreto legislativo che dovrà essere adottato entro il termine di diciotto mesi dalla data di entrata in vigore della legge, su proposta del Ministro della giustizia, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze. Anche tale raccomandazione era stata inizialmente respinta dall'Italia.

¹ Raccomandazioni n. 3, 4, 7, 18, 19, 42, 43, 73, 74, 82-84, 87.

² Raccomandazioni n. 6, 11, 15, 20-22, 26, 28-30, 32, 34-36, 40, 45, 46, 57, 62, 67, 72, 75, 80, 85, 86, 88, 89, 92.

Italia - Stato di implementazioni delle raccomandazioni UPR (maggio 2014)



Fonte: elaborazione del comitato di ricerca e redazione dell'*Annuario 2014* su dati OHCHR, UN *Treaty Bodies*, CoE, EU, Upr.info, Amnesty International, Human Rights Watch.

Complessivamente, dunque, l'Italia ha compiuto azioni positive per l'attuazione del 42% delle 92 raccomandazioni ricevute, tra cui due raccomandazioni che erano state inizialmente respinte (eliminazione dell'aggravante legata alla condizione di immigrato irregolare e abrogazione del reato di ingresso e soggiorno irregolare nel territorio italiano).

D'altro canto, nessuna azione è stata realizzata in relazione al 37% delle raccomandazioni ricevute³. In particolare, l'Italia non ha ritirato le riserve apposte al Patto sui diritti civili e politici (raccomandazione n. 1); non ha ratificato né la Convenzione sui diritti dei lavoratori migranti né quella sulle sparizioni forzate (raccomandazioni n. 2 e 5); non ha ancora introdotto il reato di tortura nel proprio ordinamento, né ha istituito la Commissione nazionale indipendente per i diritti umani (raccomandazioni n. 8, 11-15), sebbene nel 2013 siano stati presentati numerosi disegni di legge in tal senso (v. Parte I, 1.1.4); non ha adottato misure legislative per rafforzare il mandato e le capacità operative dell'UNAR (raccomandazione n. 16); non ha reso obbligatoria la formazione ai diritti umani per gli operatori delle forze dell'ordine e del settore della giustizia (raccomandazione n. 31); non ha modificato la propria legislazione al fine di riconoscere le comunità rom e sinti quali minoranze nazionali (raccomandazioni n. 56 e 58); non ha aumentato in maniera significativa il proprio aiuto pubblico allo sviluppo (fermo, nel 2013, allo 0,16% del PIL) per raggiungere l'obiettivo dello 0,7% del PIL fissato dalle Nazioni Unite (raccomandazioni n. 90 e 91).

Infine, su circa il 20% delle raccomandazioni non è possibile esprimere una valutazione a causa della genericità dei termini con cui sono formulate, tale da non consentire di determinare in maniera univoca il raggiungimento (o meno) degli obiettivi prefissati⁴.

³ Raccomandazioni n. 1, 2, 5, 8, 12-14, 16, 17, 24, 25, 27, 31, 38, 41, 44, 50-54, 56, 58, 60, 69-71, 77, 79, 81, 90, 91.

⁴ Raccomandazioni n. 9, 10, 23, 33, 37, 39, 47-49, 55, 59, 61, 63-66, 68, 76, 78.

Il Governo italiano ha ancora pochi mesi a disposizione per migliorare ulteriormente lo stato di attuazione delle raccomandazioni ricevute nel 2010 e realizzare almeno i più ineludibili tra gli impegni assunti in materia di standard internazionali sui diritti umani, prima dell'ormai imminente secondo Esame periodico universale. Il comitato di ricerca e redazione dell'Annuario rinnova il proprio auspicio affinché la fase preparatoria all'Esame da parte del Consiglio diritti umani delle Nazioni Unite rappresenti l'occasione per promuovere la diffusione di una cultura dei diritti umani in Italia, attraverso il coinvolgimento e l'impegno di istituzioni pubbliche, organismi privati e organizzazioni di società civile.

Agenda italiana dei diritti umani 2014

Per il terzo anno, il comitato di ricerca e redazione dell'*Annuario italiano dei diritti umani*, costituito presso il Centro Diritti Umani dell'Università di Padova, formula un'«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 successive edizioni dello stesso Annuario. L'Agenda si propone come uno strumento di orientamento in relazione alle principali iniziative da realizzare sul piano normativo, infrastrutturale e delle *policies* per rafforzare il sistema nazionale di promozione e protezione dei diritti umani (l'Agenda 2012 e l'Agenda 2013 sono consultabili online, all'indirizzo www.annuarioitalianodirittiumani.it).

Sono solamente 5 i punti (e sotto-punti) dell'Agenda 2013 che sono stati effettivamente realizzati nel corso dell'anno in esame. L'Italia ha depositato lo strumento di ratifica della Convenzione civile e della Convenzione penale sulla corruzione e ha ratificato la Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e il contrasto della violenza contro le donne e della violenza domestica. Inoltre, è stato presentato lo schema del Piano d'azione nazionale contro il razzismo, la xenofobia e l'intolleranza 2013-2015 (in ottemperanza all'impegno volontario assunto dall'Italia nel 2011 in occasione della sua candidatura all'elezione presso il Consiglio diritti umani) ed è stato adottato il Piano d'azione nazionale per la promozione dei diritti delle persone con disabilità. Infine, il Governo ha richiesto la pubblicazione dei due rapporti preparati dal Comitato per la prevenzione della tortura del Consiglio d'Europa relativi alle visite effettuate da questo organismo in Italia nel 2010 e nel 2012 per valutare la condizione delle persone private della loro libertà personale. Questi cinque punti non sono quindi richiamati nell'Agenda per il 2014.

Tra i punti rimanenti, al contrario, è opportuno operare una distinzione. Con riferimento ad alcuni temi, sono stati osservati avanzamenti significativi, ma si ritiene necessario un arco di tempo più ampio per effettuare una considerazione dell'effettiva realizzazione degli impegni dell'Italia in materia. Tali punti sono quindi riformulati sulla base degli sviluppi osservati e così riproposti nella Agenda 2014, per consentire una valutazione longitudinale della loro implementazione. Altri temi non sono stati oggetto di alcuna iniziativa specifica da parte delle autorità italiane e, di conseguenza, il comitato di ricerca e redazione ritiene di dover mantenere un'attenzione particolarmente viva. I punti relativi a questi temi sono quindi confermati, nella medesima formulazione, nell'Agenda 2014. Alcuni nuovi punti, infine, sono stati aggiunti all'Agenda sulla base dei più recenti sviluppi a livello regionale e internazionale in materia di promozione e protezione dei diritti umani, incluso il diritto umano alla pace.

Nel complesso, i punti elencati nell'*Agenda italiana dei diritti umani 2014* trovano corrispondenza con gran parte delle raccomandazioni non accettate, implementate parzialmente e non implementate tra quelle indirizzate all'Italia nell'ambito dell'Esame periodico universale del 2010 (v. sezione precedente). L'Agenda 2014 si propone quindi anche come un utile contributo al processo di preparazione dell'Italia al secondo ciclo di UPR, programmato per ottobre 2014.

Agenda italiana dei diritti umani 2014

<p>Piano normativo</p>	<p>1) Ratificare i seguenti strumenti normativi in ambito Nazioni Unite e Consiglio d'Europa:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. Convenzione internazionale sulla protezione dei diritti di tutti i lavoratori migranti e dei membri delle loro famiglie; b. Convenzione internazionale per la protezione di tutte le persone dalle sparizioni forzate; c. Protocollo facoltativo al Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali; d. Protocollo facoltativo alla Convenzione sui diritti del bambino per istituire una procedura di comunicazione individuale; e. Convenzione delle Nazioni Unite sulla riduzione dell'apollidia; f. Protocollo XII alla Convenzione europea dei diritti umani; g. Protocollo XV alla Convenzione europea dei diritti umani; h. Protocollo XVI alla Convenzione europea dei diritti umani; i. Convenzione europea sulla nazionalità; j. Protocollo aggiuntivo alla Convenzione penale sulla corruzione; <p>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:</p> <ul style="list-style-type: none"> 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. <p>3) Sostenere l'adozione della bozza di Dichiarazione sul diritto alla pace (A/HRC/20/31), presentata al Consiglio diritti umani dal suo rispettivo Comitato consultivo nel febbraio del 2012.</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>6) Incorporare la circostanza aggravante delle motivazioni di odio nell'art. 61 del codice penale.</p> <p>7) Incorporare il reato di tortura nella legislazione nazionale.</p>
-------------------------------	--

segue

Piano normativo	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. n. 925 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.
Piano infrastrutturale	11) Completare il sistema di istituzioni nazionali indipendenti per i diritti umani, in linea con i Principi di Parigi adottati dalle Nazioni Unite: <ul style="list-style-type: none"> a. istituire la Commissione nazionale dei diritti umani; b. istituire il Difensore civico nazionale; c. nominare e dotare delle necessarie risorse il Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale, istituito con d.l. 146/2013; d. istituire un meccanismo nazionale preventivo, indipendente ed adeguatamente finanziato in materia di tortura (OPCAT), ai sensi della l. 195/2012.
	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.
Implementazioni di obblighi e impegni internazionali	14) Completare il processo normativo per l'implementazione dello Statuto della Corte penale internazionale sul versante del diritto sostanziale.
	15) Presentare i rapporti dovuti agli organi di monitoraggio internazionale, in particolare: <ul style="list-style-type: none"> a. VI rapporto al Comitato sui diritti civili e politici delle Nazioni Unite (in ritardo da ottobre 2009); b. VI rapporto al Comitato contro la tortura delle Nazioni Unite (in ritardo da luglio 2011); c. I rapporto sulle disposizioni non accettate della Carta sociale europea (riveduta) al Comitato europeo dei diritti sociali del Consiglio d'Europa (in ritardo dal 31 luglio 2004).
	16) Dare esecuzione alle sentenze della Corte europea dei diritti umani 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.

segue

<p>Adozione di policies</p>	<p>18) Svolgere in Parlamento un dibattito annuale sui diritti umani.</p> <p>19) Adottare i seguenti piani nazionali d'azione, dotandoli di adeguati strumenti di monitoraggio e valutazione:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. piano d'azione nazionale contro la tratta di esseri umani; b. piano d'azione nazionale relativo alla situazione dei diritti umani nelle strutture di detenzione; c. programma nazionale relativo all'educazione alla cittadinanza democratica e all'educazione e formazione ai diritti umani; d. quarto Piano nazionale di azione e di interventi per la protezione dei diritti e dello sviluppo dei soggetti in età evolutiva; e. Piano nazionale contro il razzismo, la xenofobia e l'intolleranza per il triennio 2013-2015, sulla base dello schema preparato dall'UNAR nel 2013; f. Piano d'azione straordinario contro la violenza sessuale e di genere, previsto dall'art. 5 del d.l. 14 agosto 2013, n. 93, convertito con modificazioni dalla l. 15 ottobre 2013, n. 119. <p>20) Fornire informazioni sull'impatto dei seguenti piani nazionali d'azione:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. Strategia nazionale di inclusione di rom, sinti e caminanti – 2012-2020; b. Strategia nazionale per la prevenzione ed il contrasto delle discriminazioni basate sull'orientamento sessuale e sull'identità di genere; c. Programma di azione biennale per la promozione dei diritti e l'integrazione delle persone con disabilità. <p>21) Assicurare all'UNAR le risorse umane e finanziarie adeguate per adempiere alle sue funzioni.</p> <p>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)</p> <p>23) Risolvere il problema del sovraffollamento delle strutture penitenziarie, attraverso interventi strutturali e meccanismi di deflazione, con l'obiettivo di far coincidere numero di detenuti e numero di posti letto regolamentari.</p>
<p><i>Iniziative in ambiti specifici</i></p>	
<p>Diritti delle donne</p>	<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"> a. ridurre il divario di rappresentanza delle donne nei più alti ruoli decisionali degli organismi politici, incluso il Parlamento e i Consigli regionali, della pubblica amministrazione, incluso il servizio diplomatico, e del settore privato; b. ridurre il divario salariale tra uomini e donne; c. favorire un maggiore bilanciamento del carico di lavoro familiare, sia domestico che di cura, tra uomini e donne; d. eliminare atteggiamenti stereotipati sui ruoli e le responsabilità delle donne e degli uomini nella famiglia, nella società e nei luoghi di lavoro; e. favorire percorsi di integrazione delle donne straniere; f. affrontare e risolvere il fenomeno delle dimissioni senza giusta causa («dimissioni in bianco») delle donne in gravidanza e delle madri lavoratrici.

<p>Diritti delle donne</p>	<p>25) Adottare ulteriori iniziative istituzionali, politiche e amministrative al fine di continuare a contrastare il fenomeno della violenza contro le donne e di rafforzare i servizi di sostegno a favore delle vittime di violenza, tra cui:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. superare l'attuale frammentazione legislativa in materia di violenza contro le donne e favorire un utilizzo della normativa vigente più funzionale a garantire la protezione effettiva delle vittime; b. completare il quadro delle leggi regionali in materia di violenza contro le donne; c. svolgere una verifica sull'andamento delle attività di prevenzione e contrasto della violenza di genere e <i>stalking</i> previste dal relativo Piano nazionale; d. favorire la crescita dei centri antiviolenza e del lavoro multi-agenzia anche in chiave di prevenzione della violenza; e. favorire un'informazione corretta circa le reali caratteristiche e dimensioni del fenomeno della violenza contro la donna con particolare riguardo ai femmicidi.
<p>Diritti dei bambini</p>	<p>26) 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>27) 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>28) 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> <p>29) 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.</p>
<p>Diritti di migranti, rifugiati e richiedenti asilo</p>	<p>30) 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 a un'ottica securitaria) nonché a una <i>governance</i> multi-livello, a cui dovrebbero partecipare i Ministeri competenti, le Regioni, gli enti locali e la società civile</p> <p>31) Rispettare il principio di <i>non-refoulement</i>, il diritto dei richiedenti asilo a un esame individuale del proprio caso, nonché a un accesso immediato alle procedure di asilo e ad altre forme di protezione nazionale e internazionale, anche nell'ambito di accordi bilaterali di riammissione o di cooperazione in materia di gestione dei flussi migratori.</p> <p>32) 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 di Italia (cosiddetta «apolidia di fatto»).</p>

Diritti di migranti, rifugiati e richiedenti asilo	33) 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.
	34) Rivedere la legislazione sulla cittadinanza alla luce 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.