

Centro Diritti Umani Università di Padova

annuario italiano dei diritti umani 2019

Annuario italiano dei diritti umani

Pubblicazione del Centro di Ateneo per i Diritti Umani «Antonio Papisca» dell'Università di Padova

Comitato di ricerca e redazione

Andrea Cofelice, Pietro de Perini [Co-direttore], Paolo De Stefani [Direttore], Paola Degani, Ino Kehrer, Marco Mascia

Redazione

Centro di Ateneo per i Diritti Umani «Antonio Papisca»

Università degli Studi di Padova

via Martiri della Libertà, 2 - 35137 Padova

tel. 049.8271829

annuario@unipd-centrodirittiumani.it

www.annuarioitalianodirittiumani.it

<http://unipd-centrodirittiumani.it>



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
DI PADOVA

CENTRO DI ATENEO
PER I DIRITTI UMANI
"ANTONIO PAPISCA"



United Nations
Educational, Scientific and
Cultural Organization



UNESCO Chair "Human Rights,
Democracy and Peace",
University of Padova



REGIONE DEL VENETO

ARCHIVIO
PACE DIRITTI UMANI
peace human rights

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

1222-2022
800
ANNI



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
DI PADOVA

© 2019 Centro di Ateneo per i Diritti Umani «Antonio Papisca», Università di Padova

© 2019 Padova University Press

Università degli Studi di Padova

via 8 Febbraio 2, Padova

www.padovauniversitypress.it

Prima edizione: settembre 2019

Progetto grafico e redazione: Centro di Ateneo per i Diritti Umani «Antonio Papisca», Università di Padova

ISBN: 978-88-6938-170-6



This work is licensed under a Creative Commons Attribution International License [CC BY-NC-ND]
(<https://creativecommons.org/licenses/>)

Sommario

L'Italia e i diritti umani nel 2018: dopo l'immobilismo l'omissione?	XV
Agenda italiana dei diritti umani 2019	XIX
Struttura dell'Annuario 2019	XXV
Approfondimento. Il sistema italiano di protezione delle vittime di tratta e il Piano nazionale antitratta 2016-18.	XXVII
1. Il quadro normativo	XXVIII
2. Il sistema italiano antitratta	XXVIII
3. Il Piano Nazionale Antitratta 2016-2018	XXXI
4. I bandi unici per il finanziamento dei progetti	XXXIII
5. Alcuni dati sulla tratta di persone in Italia	XXXVI
6. Il monitoraggio sui progetti e il ruolo del Numero Verde Nazionale Antitratta	XXXVII
7. La governance del sistema antitratta	XXXIX
8. Aggiornamento e valutazione partecipata del Piano Nazionale Antitratta. Il problema della prostituzione	XL
PARTE I - IL RECEPIMENTO DELLE NORME INTERNAZIONALI SUI DIRITTI UMANI IN ITALIA	
1. La normativa internazionale sui diritti umani	5
1.1. Strumenti giuridici delle Nazioni Unite	6
1.2. Strumenti giuridici in materia di disarmo e non proliferazione	6
1.3. Strumenti giuridici del Consiglio d'Europa	6
1.4. Normativa dell'Unione Europea	6
1.4.1. Trattati	6
1.4.2. Normativa dell'UE nel 2018	7

2. Normativa italiana	13
2.1. Costituzione della Repubblica Italiana	13
2.2. Legislazione nazionale	13
2.3. Statuti di Comuni, Province e Regioni	17
2.4. Leggi regionali	17

PARTE II - L'INFRASTRUTTURA DIRITTI UMANI IN ITALIA

1. Organismi nazionali con competenza in materia di diritti umani	25
1.1. Organismi parlamentari	26
1.1.1. Senato della Repubblica: Commissione straordinaria per la tutela e la promozione dei diritti umani	26
1.1.2. Camera dei Deputati: Comitato permanente sui diritti umani nel mondo	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	28
1.2. Presidenza del Consiglio dei Ministri	48
1.2.1. Dipartimento per le pari opportunità: UNAR e Osservatorio per il contrasto della pedofilia e della pornografia minorile	48
1.2.2. Commissione per le adozioni internazionali	50
1.2.3. Comitato nazionale per la bioetica	50
1.3. Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale	51
1.3.1. Comitato interministeriale per i diritti umani (CIDU)	51
1.3.2. Commissione nazionale italiana per l'UNESCO	53
1.4. Ministero del lavoro e delle politiche sociali	54
1.4.1. Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza	55
1.4.2. Osservatorio nazionale sulla condizione delle persone con disabilità	56
1.5. Ministero della giustizia	57
1.6. Autorità giudiziaria	57
1.7. Autorità indipendenti	58
1.7.1. Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (AGCOM)	58
1.7.2. Garante per la protezione dei dati personali	59
1.7.3. Commissione di garanzia dell'attuazione della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali	60
1.7.4. Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza	61
1.7.5. Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale	63
1.8. Organizzazioni non-governative	64
1.9. Insegnamento e ricerca sui diritti umani nell'università italiana	67

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	80
2.3. Coordinamento della Conferenza nazionale dei Difensori civici	81
2.4. Conferenza nazionale per la garanzia dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza	82
2.5. Coordinamento nazionale degli enti locali per la pace e i diritti umani	83
2.6. Archivi e altri progetti regionali per la promozione della cultura di pace e dei diritti umani	84
3. Regione del Veneto	87
3.1. Direzione relazioni internazionali, comunicazione e sistema statistico regionale	88
3.2. Comitato per i diritti umani e la cultura di pace	89
3.3. Comitato per la cooperazione allo sviluppo	89
3.4. Tavolo regionale sui diritti umani e la cooperazione allo sviluppo sostenibile	90
3.5. Fondazione Venezia per la ricerca sulla pace	91
3.6. Garante regionale dei diritti della persona	91
3.7. Commissione regionale per la realizzazione delle pari opportunità tra uomo e donna	93
3.8. Osservatorio regionale immigrazione	94
3.9. Archivio regionale «Pace Diritti Umani - Peace Human Rights»	95
PARTE III - L'ITALIA IN DIALOGO CON LE ISTITUZIONI INTERNAZIONALE PER I DIRITTI UMANI	
1. Sistema delle Nazioni Unite	99
1.1. Assemblea generale	99
1.1.1. Risoluzioni sui diritti umani: comportamento di voto dell'Italia	100
1.2. Consiglio diritti umani	106
1.2.1. Comportamento dell'Italia al Consiglio diritti umani nel 2018	106
1.2.2. Esame periodico universale	115
1.2.3. Procedure speciali	116
1.3. Alto Commissario per i diritti umani (OHCHR)	124
1.4. Alto Commissariato per i rifugiati (UNHCR)	125
1.5. Organi convenzionali (creati in virtù di trattato internazionale)	126
1.5.1. Comitato dei diritti economici, sociali e culturali	129
1.5.2. Comitato diritti umani (civili e politici)	129
1.5.3. Comitato contro la tortura	130
1.5.4. Comitato per l'eliminazione della discriminazione razziale	130

1.5.5. Comitato per l'eliminazione della discriminazione nei confronti delle donne	130
1.5.6. Comitato dei diritti del bambino	130
1.5.7. Comitato sui diritti delle persone con disabilità	131
1.5.8. Comitato sulle sparizioni forzate	131
1.5.9. Comitato sui lavoratori migranti	131
1.6. Agenzie specializzate, Programmi e Fondi delle Nazioni Unite	132
1.6.1. Organizzazione internazionale del lavoro (OIL)	132
1.6.2. Organizzazione delle Nazioni Unite per l'educazione, la scienza e la cultura (UNESCO)	134
1.6.3. Organizzazione per l'alimentazione e l'agricoltura (FAO)	135
1.6.4. Organizzazione mondiale della sanità (OMS)	135
1.6.5. Programma delle Nazioni Unite per lo sviluppo (UNDP)	136
1.6.6. Programma delle Nazioni Unite per l'ambiente (UN-Environment)	136
1.6.7. Programma delle Nazioni Unite per gli insediamenti umani (UN-HABITAT)	137
1.6.8. Fondo delle Nazioni Unite per l'infanzia (UNICEF)	137
1.6.9. Organizzazione internazionale per le migrazioni (OIM)	137
2. Consiglio d'Europa	141
2.1. Assemblea parlamentare	142
2.2. Comitato dei Ministri	143
2.3. Corte europea dei diritti umani	146
2.4. Comitato per la prevenzione della tortura	147
2.5. Comitato europeo dei diritti sociali	152
2.6. Commissario per i diritti umani	157
2.7. Commissione europea contro il razzismo e l'intolleranza	158
2.8. Comitato consultivo della Convenzione-quadro per la protezione delle minoranze nazionali	159
2.9. Commissione europea per la democrazia attraverso il diritto	160
2.10. Gruppo di esperti sulla lotta contro la tratta di esseri umani	161
2.11. Gruppo di Stati contro la corruzione	167
2.12. Gruppo di esperti sull'azione contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica	169
2.13. Comitato di Lanzarote	170
3. Unione Europea	171
3.1. Parlamento europeo	171
3.2. Commissione europea	172
3.3. Consiglio dell'Unione Europea	173
3.4. Corte di giustizia dell'Unione Europea	173
3.5. Servizio europeo per l'azione esterna	173

3.6. Rappresentante Speciale per i diritti umani	174
3.7. Agenzia dei diritti fondamentali (FRA)	174
3.8. Mediatore europeo	176
3.9. Garante europeo della protezione dei dati	176
4. Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa (OSCE)	177
4.1. Ufficio per le istituzioni democratiche e i diritti umani (ODIHR)	179
4.2. Alto Commissario sulle minoranze nazionali	182
4.3. Rappresentante sulla libertà dei media	183
4.4. Rappresentante speciale e coordinatore per la lotta alla tratta degli esseri umani	183
5. Diritto umanitario e penale	185
5.1. Adattamento al diritto internazionale umanitario e penale	185
5.2. Contributo italiano alle missioni di «peacekeeping» e altre missioni internazionali	186
 IV – GIURISPRUDENZA NAZIONALE E INTERNAZIONALE	
1. I diritti umani nella giurisprudenza italiana	193
1.1. Aspetti del rapporto tra giustizia italiana e giurisprudenza europea	196
1.1.1. Questione di costituzionalità e rinvio pregiudiziale alla CGUE: «doppia pregiudizialità»	196
1.1.2. Obbligo di conformarsi alle sentenze della CtEDU: l'art. 46 CEDU non impone la revocabilità delle sentenze definitive in materia civile e amministrativa	198
1.2. Dignità della persona, diritto all'identità	199
1.2.1. Diritto a conoscere le proprie origini	199
1.2.2. Suicidio assistito	200
1.2.3. Registrazione anagrafica del cognome dei componenti di una unione civile	201
1.2.4. Diritto alla salute e obbligo vaccinale	202
1.2.5. Trascrizione di atti stranieri e presunta contrarietà all'ordine pubblico: matrimonio e adozioni omosessuali	203
1.2.6. Coppie omosessuali e accesso alle procedure di maternità assistita: questione di costituzionalità dell'art. 5, l. 40/2004	204
1.3. Diritti associativi e politici; cittadinanza; libertà di stampa	204
1.3.1. Esclusione di una lista per richiamo all'ideologia fascista	204
1.3.2. Diritto dei membri delle forze armate di costituire sindacati	205
1.4. Asilo e protezione internazionale	206
1.4.1. Questioni di costituzionalità del d.l. 13/2017 rigettate dalla Corte di cassazione	206

1.4.2. Ricorsi contro dinieghi del riconoscimento della protezione internazionale	207
1.4.3. Protezione umanitaria	208
1.5. Discriminazione – questioni generali	209
1.5.1. Discriminazione basata sulla nazionalità o l'origine etnica	209
1.5.2. Provvigioni a favore delle vittime delle leggi razziali	211
1.6. Diritti delle persone con disabilità	212
1.6.1. Licenziamento	212
1.6.2. Congedo per assistere persone con disabilità e indennità di maternità	213
1.6.3. Capacità delle persone con disabilità di prestare giuramento ai fini dell'acquisizione della cittadinanza italiana	213
1.6.4. Inclusione in ambito scolastico.	213
1.7. Diritti sociali	215
1.7.1. Leggi con effetti retroattivi in materia pensionistica	215
1.7.2. Interventi sul sistema pensionistico: blocco della rivalutazione delle pensioni medio-alte	217
1.7.3. Assegno di natalità ai figli di cittadini stranieri	217
1.8. Immigrazione	217
1.8.1. Memorandum Italo-libico del 2017: sua natura di trattato internazionale	217
1.8.2. Ordinanze volte a escludere gli immigrati dal territorio comunale	218
1.8.3. Rilascio, diniego di rilascio o revoca del permesso di soggiorno	219
1.8.4. Accesso alla cittadinanza italiana: ampia discrezionalità dell'amministrazione nel concederla	219
1.8.5. Apolidia	221
1.8.6. Espulsioni, respingimenti	221
1.8.7. Diritti sociali dei cittadini immigrati	221
1.9. Diritto alla vita privata e familiare. Diritto alla proprietà	222
1.9.1. Diritto di cronaca e «diritto all'oblio»	222
1.9.2. Raccolta di dati biometrici per controllare le presenze dei lavoratori in azienda	224
1.9.3. <i>Privacy</i> e accesso del lavoratore ai dati valutativi dell'azienda	225
1.9.4. Diffamazione via Facebook – obbligo di indagare anche di fronte alla non collaborazione del social network	225
1.9.5. Pubblicazione di dati sensibili nella bacheca della scuola	226
1.9.6. Norme che incidono retroattivamente sul regime delle cave	226
1.10. Diritti dei bambini	226
1.10.1. Reato di pedopornografia	226
1.10.2. Diritto all'indennità di paternità al padre adottivo libero professionista	227
1.10.2. Stato di abbandono e adozione	228
1.10.3. Ascolto giudiziale del minore nei procedimenti di affidamento e di sottrazione internazionale di minore	228

1.10.4. Affidamento congiunto o esclusivo dei figli di coppie separate. Condizioni dell'affido condiviso	229
1.10.5. Diritto a mantenere i rapporti nonno/nipote	230
1.10.6. Maltrattamenti in famiglia e abuso di mezzi di correzione	230
1.10.7. Minori stranieri e permesso di soggiorno per i genitori	232
1.10.8. Responsabilità in vigilando delle istituzioni per molestie occorse a un alunno	233
1.11. Giusto processo e legge Pinto	234
1.11.1. Compensazione tra le parti delle spese di giudizio	234
1.11.2. Norme di interpretazione autentica	235
1.11.3. Durata ragionevole del processo – questioni di costituzionalità	235
1.12. Questioni penali	237
1.12.1. Doppia sanzione per evasione fiscale: il problema del «doppio binario»	237
1.12.2. Obbligo di revoca della patente di guida in caso di condanna in materia di stupefacenti	238
1.12.3. Pena accessoria «fissa» per bancarotta fraudolenta	238
1.12.4. Tortura e trattamenti inumani	239
1.12.5. Ergastolo	240
1.12.6. La condizione dei detenuti in regime speciale [articolo 41- <i>bis</i> dell'ordinamento penitenziario]	241
1.12.7. Estradizione, mandato di arresto europeo	242
1.12.8. Aggravante di discriminazione razziale, etnica e religiosa	243
1.12.9. Misure di prevenzione personale	244
2. L'Italia nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti umani	245
2.1. Diritto alla vita, divieto di tortura e trattamenti inumani e degradanti	245
2.2. Equo processo, diritto alla proprietà privata	247
2.3. Leggi retroattive con effetti su procedimenti in corso in materia di proprietà	253
2.4. <i>Nulla poena sine lege</i> : confisca urbanistica	254
2.5. Vita privata e familiare	255
3. L'Italia nella giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione Europea	259
3.1. Limitazioni all'impugnabilità delle decisioni in materia di protezione internazionale	259
3.2. Discriminazione tra lavoratori dello spettacolo fondata sul sesso	260
3.3. Sanzioni amministrative e sanzioni penali: divieto del <i>ne bis in idem</i>	260
Indice dei luoghi e delle parole notevoli	263
Indice delle principali fonti normative	269
Indice della giurisprudenza citata	271
Comitato di ricerca e redazione	275

Elenco delle abbreviazioni

AG: Assemblea generale delle Nazioni Unite	GRECO: Gruppo di Stati contro la corruzione (Consiglio d'Europa)
CAT: Convenzione internazionale contro la tortura	GRETA: Gruppo di esperti sulla lotta contro la tratta di esseri umani (Consiglio d'Europa)
CDFUE: Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea	ICCPR: Patto internazionale sui diritti civili e politici
CEDAW: Convenzione contro ogni forma di discriminazione nei confronti delle donne	ICERD: Convenzione internazionale per l'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale
CEDU: Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti umani e delle libertà fondamentali	ICESCR: Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali
CGUE: Corte di giustizia dell'Unione Europea	ICRMW: Convenzione internazionale sulla protezione dei diritti di tutti i lavoratori migranti e dei membri delle loro famiglie
CIDU: Comitato interministeriale dei diritti umani	L.: Legge
CM: Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa	L.r.: Legge regionale
CoE: Consiglio d'Europa	NATO: Organizzazione del trattato del nord atlantico
CPED: Convenzione internazionale per la protezione di tutte le persone dalle sparizioni forzate	ODIHR: Ufficio per le istituzioni democratiche e i diritti umani dell'OSCE
CPI: Corte penale internazionale	OHCHR: Alto Commissario delle Nazioni Unite per i diritti umani
CPR: Centro di permanenza per i rimpatri	OIL: Organizzazione internazionale del lavoro
CPT: Comitato europeo per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti	OIM: Organizzazione mondiale per le migrazioni
CRC: Convenzione sui diritti dell'infanzia	OMS: Organizzazione mondiale per la sanità
CRPD: Convenzione sui diritti delle persone con disabilità	OPCAT: Protocollo opzionale alla Convenzione contro la tortura
CtEDU: Corte europea dei diritti umani	OSCE: Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa
D.g.r.: Deliberazione della Giunta regionale	PACE: Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa
D.l.: Decreto legge	TFUE: Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea
D.lgs.: Decreto legislativo	TUE: Trattato sull'Unione Europea
D.p.c.m: Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri	UNAR: Ufficio per la promozione della parità di trattamento e la rimozione delle discriminazioni fondate sulla razza e sull'origine etnica
D.p.r.: Decreto del Presidente della Repubblica	UNESCO: Organizzazione delle Nazioni Unite per l'educazione, la scienza e la cultura
ECOSOC: Consiglio economico e sociale delle Nazioni Unite	UNHCR: Alto Commissario delle Nazioni Unite per i rifugiati
ECRI: Commissione europea contro il razzismo e l'intolleranza	UNICEF: Fondo delle Nazioni Unite per l'infanzia
ESC-R: Carta sociale europea (riveduta)	UPR: Esame periodico universale
FAO: Organizzazione per l'alimentazione e l'agricoltura	
FRA: Agenzia per i diritti fondamentali dell'Unione Europea	
FRONTEX: Agenzia europea per la gestione della cooperazione internazionale alle frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione Europea	

L'Italia e i diritti umani nel 2018: dopo l'immobilismo l'omissione?

L'Introduzione del precedente *Annuario italiano dei diritti umani*, edizione 2018, poneva l'attenzione sulla necessità per il Paese di cambiare urgentemente passo, per uscire dal perdurante immobilismo che stava compromettendo la capacità generativa di norme e *policies* in materia di promozione e tutela dei diritti fondamentali, e contrastare con un rinnovato protagonismo alcuni pericolosi segnali di regressione che stavano emergendo circa lo stato generale di salute dei diritti umani in Italia e nel mondo.

In questo senso, l'elezione dell'Italia al Consiglio diritti umani delle Nazioni Unite per il periodo 2019-2021 (avvenuta il 12 ottobre 2018) sembrava essere di buon auspicio. Essere accolto, per la terza volta, tra i 47 membri del principale organismo politico per la promozione e protezione dei diritti umani a livello globale avrebbe (potuto e) dovuto, infatti, spingere il Paese verso un maggiore attivismo, assegnando all'Italia più responsabilità e visibilità nell'attuazione dell'agenda politica internazionale su questi temi, fornendo al governo l'opportunità di influenzarne lo sviluppo verso le problematiche di maggior interesse per l'Italia, con ricadute positive sul piano nazionale e sub-nazionale.

Ad un anno da quelle considerazioni, il comitato di ricerca e redazione dell'*Annuario* non può che riscontrare l'assenza di sviluppi nella direzione sperata. In via di principio, come affermato dal Primo Ministro Conte nel suo intervento all'apertura della 63^a Assemblea generale delle Nazioni Unite, il 26 settembre 2018, resta ferma l'affermazione che «il rispetto dei diritti inviolabili dell'uomo è uno dei pilastri sui quali si fonda la Repubblica Italiana, il nostro faro, anche e soprattutto oggi che siamo chiamati ad affrontare le sfide immani poste dalle gravi e prolungate crisi nell'area euro-mediterranea, inclusi i flussi migratori». Se guardiamo all'applicazione pratica di questi principi, tuttavia, è difficile scorgere l'auspicato cambio di passo, sia nelle relazioni internazionali, sia nelle questioni interne.

L'atteso contributo del Paese al dibattito presso il Consiglio diritti umani si è limitato, per ora, alla presentazione (*sponsorship*) di una sola risoluzione (A/HRC/40/L.7, sulla situazione dei diritti umani in Siria) tra le 40 adottate nel corso della sua 40^a sessione ordinaria (marzo 2019), la prima a cui l'Italia ha partecipato nella sua rinnovata veste di membro di questo organismo. In ciascuno dei tre anni precedenti, l'Italia, pur essendo fuori dal Consiglio, ne aveva «sponsorizzate», sempre nella prima sessione ordinaria dell'anno, ben cinque. Anche sul piano informale, la Rappresentanza permanente d'Italia ha co-promosso un solo evento sui 93 organizzati durante la stessa sessione

(sul tema della promozione di cure alternative per i bambini con disabilità). Certo, in questo ha inciso anche il cambio ai vertici della Missione permanente a Ginevra, e comunque l'incidenza statistica di questi dati è minima. E tuttavia, l'elezione del Paese al Consiglio diritti umani aveva creato qualche aspettativa, anche alla luce degli importanti impegni assunti dal Governo con la sua lettera di candidatura (v. *Annuario 2018*, pp. XV-XVIII).

Non può essere taciuto il fatto che, proprio nella materia richiamata dal Presidente del Consiglio nel passaggio sopra citato, ossia quella delle migrazioni, tanto sensibile per un Paese come l'Italia, le nostre istituzioni nazionali hanno mostrato un atteggiamento poco lineare. Se infatti nel discorso all'Assemblea generale veniva annunciata la partecipazione ufficiale del Paese alla Conferenza intergovernativa di Marrakech destinata ad adottare il *global compact* per delle migrazioni sicure, ordinate e regolate, il Governo decideva, qualche settimana dopo, di non partecipare all'evento e di unirsi pertanto ai 33 Stati che, diversamente dagli altri 161 (più l'Unione Europea), hanno disertato l'appuntamento. Oltre all'Italia, gli altri Paesi europei assenti dalla Conferenza sono stati Austria, Bulgaria, Repubblica Ceca, Estonia, Islanda, Polonia, Svizzera, Ucraina e Ungheria.

Nel periodo in esame, dunque, l'Italia non si è distinta per attivismo o per spirito d'iniziativa per quanto riguarda la riflessione e lo sviluppo *in re* diritti umani nelle appropriate sedi multilaterali. Allo stesso tempo, nel 2018 e fino ai primi mesi del 2019, il dialogo, e in alcuni caso il confronto tra le autorità nazionali e gli organismi creati a livello europeo e internazionale per il monitoraggio dei diritti fondamentali è stato intenso e a tratti ruvido.

Hanno fatto breccia, infatti, anche sui media nazionali le polemiche tra alcuni rappresentanti del Governo e del Parlamento italiano e organismi delle Nazioni Unite (la nuova eletta Alta Commissaria per i diritti umani, Michelle Bachelet, e svariati *special rapporteurs*) e del Consiglio d'Europa (Commissario per i diritti umani, Rappresentante speciale per la libertà dei media). Un numero crescente di raccomandazioni e richieste urgenti di informazioni sono state indirizzate alle autorità italiane al di fuori dei normali cicli periodici di monitoraggio, in relazione a una serie di sviluppi rilevanti a livello nazionale su questioni critiche per i diritti umani: la gestione «aggressiva» delle politiche di contrasto delle migrazioni irregolari, con particolare riguardo ai richiedenti protezione internazionale, con il conseguente clima di ostilità nei loro confronti e nei confronti di chi li protegge (ONG italiane e internazionali e difensori dei diritti umani); i potenziali ostacoli all'avanzamento dei diritti delle donne e alla loro protezione dalla violenza domestica e basata sul genere, come prefigurati da taluni progetti di legge avanzati da esponenti dei partiti di maggioranza; i discorsi di odio verso talune minoranze (specialmente rom e sinti) venuti a galla nel discorso pubblico; la crescita di episodi di violenza razzista e xenofoba riportati dalle cronache e perseguiti dalle forze dell'ordine (per alcuni dettagli relativi alle richieste di informazioni e alle raccomandazioni avanzate dai Relatori speciali delle Nazioni Unite, v. Parte III, 1.2.3); il restringimento degli spazi della società civile e la criminalizzazione della solidarietà.

Dinanzi alle frequenti sollecitazioni internazionali, la reazione delle autorità italiane si è articolata in modo anche in questo caso poco lineare: accurate e

puntuali risposte fornite dalle competenti autorità in sede tecnica; ostentata indisponibilità a rivedere le scelte che avevano dato vita a richieste e raccomandazioni in sede di discorso pubblico e mediatico.

Dal punto di vista politico internazionale, è inevitabile osservare che il comportamento delle autorità italiane nel corso del passato anno e in questo inizio 2019 segna una rottura senza precedenti con il ruolo che il Paese ha tradizionalmente cercato di ricoprire nella comunità degli Stati. L'Italia si era infatti sempre proposta come un attore responsabile, impegnato per l'avanzamento della pace e dei diritti umani, all'interno di un campo di alleanze stabile e riconoscibile. Il confronto in atto con alcune autorevoli istanze che tutelano gli standard fondamentali per il rispetto della dignità umana, regole che l'Italia stessa ha contribuito a definire e diffondere e a cui si è vincolata, riflette un preoccupante moto regressivo in materia di diritti fondamentali e persino di garanzie meramente umanitarie, che sembra avviato anche sul piano domestico.

La «stagnazione» dell'Italia sulle questioni relative ai diritti umani, osservata e presentata per diversi anni non solo dal comitato di ricerca e redazione di questa pubblicazione, ma anche da organizzazioni di società civile e da numerosi esperti nazionali e internazionali, si è infine tradotta in azione, prendendo però, per il momento, la direzione opposta a quella auspicata: non una più franca e trasparente apertura agli imperativi etici, giuridici e «strategici» (ovvero di medio-lungo periodo) di tutela dei diritti umani di tutti, ma una compressione «tattica» degli stessi.

Le scelte degli ultimi governi, non contrastate dal Parlamento, hanno favorito l'immobilismo su alcuni temi cruciali. Un esempio, e *leit motiv* delle pagine di questo *Annuario*, è la perdurante carenza di un'istituzione nazionale indipendente sui diritti umani in linea con i principi di Parigi. L'immobilismo ha a sua volta generato e legittimato una forma di restrizione dei diritti umani «per omissione»: le voci a difesa dei diritti fondamentali e dei gruppi più svantaggiati sono tacitate, messe ai margini o denigrate e delegittimate, attraverso richiami più o meno oscuri e strumentali a «conflitti di interesse», reati corruttivi o complotti anti-nazionali. In questo modo anche in Italia – così come, vale la pena rilevarlo, in molti altri Paesi del mondo – il dibattito pubblico sui diritti fondamentali si va degradando e impoverendo. Le voci della società civile (ONG, difensori dei diritti umani, esponenti del mondo della scuola e della cultura, amministratori locali e ambienti accademici, gruppi religiosi, associazioni di volontariato ecc.) che più hanno sostenuto, negli anni, la causa dei diritti umani universali e uguali per tutti, si trovano a fronteggiare un clima politico e sociale talvolta apertamente ostile, senza avere elaborato strumenti idonei per contrastarlo efficacemente.

Le iniziative di questi attori «pro-diritti umani» non sono mancate nel periodo in esame. Si pensi – solo per fare riferimento alle iniziative che, anche per il loro carattere innovativo, hanno sollevato maggiore interesse anche tra i media – alla prosecuzione del progetto «Corridoi Umanitari» della Chiesa Valdese e della Comunità di Sant'Egidio; all'iniziativa della rete «In Difesa di» per istituire «città rifugio» per difensori dei diritti umani (v. Parte II, 2.1). Sono da ricordare anche, a questo proposito, le perplessità espresse da un

certo numero di amministrazioni locali nei confronti del «decreto sicurezza» del 2018 (d.l. 113/2018), motivate dall'impatto negativo che l'applicazione di questo atto potrebbe avere sulle condizioni di vita di migranti e richiedenti asilo e, quindi, sulla convivenza ordinata all'interno delle comunità locali.

Anche sul piano istituzionale sono maturate alcune prassi in controtendenza. Merita citare la capacità di risposta e di rilancio dimostrata dal Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale, o il sostegno dato dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri e dal Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale ad alcuni progetti rilevanti e strategici per formare ai temi dei diritti umani e della solidarietà internazionale le future generazioni, attraverso per esempio la prosecuzione della sperimentazione dei «Corpi civili di pace» e il finanziamento di progetti per l'implementazione del Terzo Piano d'Azione dell'Italia su «Donne, Pace, Sicurezza».

Il terreno su cui queste iniziative si stanno sviluppando sembra tuttavia essere visibilmente meno ricettivo e il loro impatto sull'opinione pubblica ridotto. Se si considera che gli attori appena citati sono quelli che, attraverso un continuo impegno in prima linea, hanno spesso contribuito a tenere dritta la barra del Paese sulla rotta dei diritti umani anche in tempi di immobilismo o disinteresse politico, la situazione non può che destare preoccupazione.

La nuova versione dell'*Agenda italiana dei diritti umani*, strumento di orientamento finalizzato a favorire la sostenibilità e lo sviluppo del sistema diritti umani italiano, presenta questa situazione da un'altra prospettiva. Da una parte, non è stato possibile per il comitato di ricerca dell'*Annuario*, osservando il periodo intercorso tra l'inizio del 2018 e i primi mesi del 2019, eliminare alcun punto o sotto-punto dell'Agenda precedente (indicatore questo della stagnazione caratterizzante la situazione italiana, peraltro già evidenziato anche nella Agenda 2018 rispetto all'anno precedente). Dall'altra, l'Agenda 2019 si espande ulteriormente con alcuni nuovi punti volti a fornire spunti e suggerimenti a *decision-makers* e rappresentanti di società civile, per invertire, o quantomeno frenare, le tendenze regressive in atto.

Con questa complessa situazione sul piano domestico ed esterno, l'Italia si presenta a novembre per il terzo Esame periodico universale (UPR) dinanzi il Consiglio diritti umani. L'Esame costituirà un nuovo banco di prova in cui misurare se nei fatti e nella percezione della comunità internazionale i diritti umani nel nostro Paese sono in buona salute oppure no. Sul tavolo del Consiglio diritti umani, insieme al rapporto del Governo, ci saranno anche vari rapporti preparati dalle organizzazioni non-governative italiane. Da questo nuovo Esame periodico ci aspettiamo che arrivino stimoli e suggerimenti sia per le istituzioni dello Stato, sia per quanti nella società civile si impegnano per superare l'attuale situazione di stallo e aiutare il Paese a seguire la giusta rotta.

Agenda italiana dei diritti umani 2019

Come ogni anno, il Comitato di ricerca e redazione dell'*Annuario italiano dei diritti umani*, costituito presso il Centro di Ateneo per i diritti umani «Antonio Papisca» dell'Università di Padova (Centro Diritti Umani), propone in queste pagine la versione aggiornata della *Agenda italiana dei diritti umani*, costruita sulla base dell'analisi delle raccomandazioni ricevute dall'Italia in ambito internazionale e degli aspetti di maggior criticità identificati nelle diverse edizioni dello stesso Annuario. L'Agenda si propone come uno strumento di orientamento in relazione alle principali iniziative da realizzare sul piano normativo, infrastrutturale e delle policies per rafforzare il sistema nazionale di promozione e protezione dei diritti umani (le versioni precedenti dell'Agenda sono consultabili online, all'indirizzo www.annuarioitalianodirittiumani.it).

Come già anticipato nella sezione introduttiva di questa edizione dell'Annuario, a riprova del perdurante immobilismo del Paese *in re* diritti umani non è stato possibile cancellare alcun punto o sottopunto dalla versione 2018 dell'Agenda per la predisposizione della nuova. Alcuni punti o sottopunti sono stati leggermente riformulati in considerazione di alcuni sviluppi intervenuti nel corso dell'anno in esame sul piano normativo o delle politiche pubbliche. Con riferimento, in particolare, ai punti 23, 33, 34 e 35 dell'Agenda 2019 sono state adottate alcune misure normative importanti in ambito sociale (reddito di cittadinanza, misure sulle pensioni) e in materia di sicurezza (legittima difesa, decreti sicurezza) che riguardano ampiamente il godimento dei diritti umani in Italia e possono quindi avere un impatto sulla struttura e sui contenuti di questo strumento orientativo. Per il momento, tuttavia, tali conseguenze non possono essere specificate poiché non si hanno ancora riscontri concreti sull'attuazione di questi sviluppi.

Rispetto alla versione 2018, la nuova Agenda aggiunge due punti. Uno riguarda l'adozione dei piani nazionali d'azione sui diritti umani e rileva la necessità di dare continuità all'attuazione di politiche programmatiche su aspetti rilevanti per i quali il Governo italiano si è già impegnato in precedenza (punto 20). L'altro riguarda la necessità di assicurare uno spazio operativo adeguato alle organizzazioni non-governative impegnate in attività di ricerca e salvataggio nel mar Mediterraneo (punto 32).

Agenda italiana dei diritti umani 2019

Piano normativo	<p>1) Ratificare i seguenti strumenti normativi in ambito Nazioni Unite e Consiglio d'Europa:</p> <p>a. Convenzione internazionale sulla protezione dei diritti di tutti i lavoratori migranti e dei membri delle loro famiglie;</p> <p>b. Protocollo XII alla Convenzione europea dei diritti umani;</p> <p>c. Protocollo XV alla Convenzione europea dei diritti umani;</p> <p>d. Protocollo XVI alla Convenzione europea dei diritti umani;</p> <p>e. Convenzione europea sulla nazionalità;</p> <p>f. Protocollo aggiuntivo alla Convenzione penale sulla corruzione.</p>
	<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> <p>a. Convenzione sui diritti umani e la biomedicina (Convenzione di Oviedo);</p> <p>b. Protocollo addizionale alla Convenzione sui diritti umani e la biomedicina relativo al trapianto degli organi e di tessuti di origine umana.</p>
	<p>3) Promuovere la conoscenza e l'applicazione della Dichiarazione sul diritto alla pace approvata il 19 dicembre 2016 dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite.</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) Allineare il reato di tortura, introdotto all'art. 613-<i>bis</i> del codice penale, all'art. 1 della Convenzione delle Nazioni Unite contro la tortura.</p>
	<p>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.</p>
	<p>9) Finalizzare il processo di adozione del d.d.l. in materia di diffamazione, tenendo conto degli standard delle Nazioni Unite, del Consiglio d'Europa e dell'OSCE.</p>

segue

Piano normativo	10) Proseguire negli sforzi di riforma del sistema per la prevenzione e la repressione della corruzione sia nel settore pubblico sia nel privato, con particolare riferimento alle più recenti raccomandazioni elaborate dal GRECO sui seguenti temi: incriminazioni per corruzione, trasparenza del finanziamento ai partiti e prevenzione della corruzione nei confronti dei membri di entrambe le camere del Parlamento e dei magistrati.
Piano infrastrutturale	<p>11) Completare tempestivamente il sistema di istituzioni nazionali indipendenti per i diritti umani, in linea con i Principi di Parigi adottati dalle Nazioni Unite:</p> <p>a. istituire la Commissione nazionale dei diritti umani;</p> <p>b. istituire il Difensore civico nazionale.</p> <p>12) Garantire l'esistenza di una Commissione parlamentare permanente in materia di diritti umani, presso uno o entrambi i rami del Parlamento.</p> <p>13) Dotare tutti i Ministeri di un ufficio <i>ad hoc</i> in materia di diritti umani.</p> <p>14) Dotare delle necessarie risorse umane e finanziarie le autorità indipendenti operanti in settori di diretta rilevanza per i diritti umani.</p>
Implementazione di obblighi ed impegni internazionali	<p>15) Completare il processo normativo per l'implementazione dello Statuto della Corte penale internazionale sul versante del diritto sostanziale.</p> <p>16) Incrementare la pronta e piena esecuzione delle sentenze dalla Corte europea dei diritti umani, ivi inclusa la liquidazione dei risarcimenti, e migliorare la capacità di adeguamento agli standard definiti dalla Corte stessa.</p> <p>17) Affrontare in via prioritaria la questione dell'eccessiva durata dei procedimenti giudiziari, compresi quelli istituiti per riparare all'eccessiva durata dei primi.</p>
Adozione di policies	<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> <p>a. Piano nazionale d'azione relativo alla situazione dei diritti umani nelle strutture di detenzione;</p> <p>b. Programma nazionale relativo all'educazione alla cittadinanza democratica e all'educazione e formazione ai diritti umani.</p> <p>20) Aggiornare i seguenti piani nazionali d'azione giunti a scadenza:</p> <p>a. Strategia nazionale per la prevenzione ed il contrasto delle discriminazioni basate sull'orientamento sessuale e sull'identità di genere (ultimo riferimento: triennio 2013-2015);</p> <p>b. Piano nazionale contro il razzismo, la xenofobia e l'intolleranza per il triennio (ultimo riferimento: triennio 2013-2015)</p> <p>c. Piano nazionale d'azione contro la tratta e il grave sfruttamento degli esseri umani (2016-2018).</p>

segue

<p>Adozione di policies</p>	<p>21) Dare attuazione e fornire informazioni circa l'implementazione e l'impatto dei seguenti piani nazionali d'azione:</p> <p>a. Strategia nazionale d'inclusione dei rom, sinti e caminanti (2012-2020);</p> <p>b. Piano nazionale d'azione impresa e diritti umani (2016-2021);</p> <p>c. Piano d'azione nazionale su «Donne, Pace e Sicurezza» (2016-2019);</p> <p>d. Quarto piano nazionale di azione e di interventi per la protezione dei diritti e dello sviluppo dei soggetti in età evolutiva (2016-2017);</p> <p>e. Piano strategico nazionale sulla violenza maschile nei confronti delle donne (2017-2020);</p> <p>f. Secondo programma di azione biennale per la promozione dei diritti e l'integrazione delle persone con disabilità (2018-2020);</p> <p>g. Piano nazionale di prevenzione e contrasto dell'abuso e dello sfruttamento sessuale dei minori (2015-2017).</p> <p>22) Estendere formalmente le competenze dell'UNAR affinché esse ricomprendano tutte le forme di discriminazione, incluse quelle basate su lingua, religione, origine nazionale, disabilità, orientamento sessuale e identità di genere.</p> <p>23) 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>24) Rafforzare gli sforzi volti a risolvere il problema del sovraffollamento delle strutture penitenziarie, dando ulteriore seguito agli interventi strutturali e ai meccanismi di deflazione predisposti.</p>
<p>Iniziative in ambiti specifici</p>	
<p>Diritti delle donne</p>	<p>25) 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> <p>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;</p> <p>b. ridurre il divario salariale tra uomini e donne;</p> <p>c. favorire un maggiore bilanciamento del carico di lavoro familiare, sia domestico che di cura, tra uomini e donne;</p> <p>d. eliminare atteggiamenti stereotipati sui ruoli e le responsabilità delle donne e degli uomini nella famiglia, nella società e nei luoghi di lavoro;</p> <p>e. favorire percorsi di integrazione delle donne straniere;</p> <p>f. continuare l'impegno volto a risolvere il fenomeno delle dimissioni senza giusta causa («dimissioni in bianco») delle donne in gravidanza e delle madri lavoratrici.</p>

segue

<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>Diritto di cittadinanza, migranti, rifugiati e richiedenti protezione</p>	<p>29) Affrontare il fenomeno migratorio come un fenomeno strutturale, la cui pianificazione sistemica deve essere demandata a strumenti di natura ordinaria (e non emergenziali, legati puramente ad un'ottica securitaria) nonché ad una <i>governance</i> multi-livello, a cui dovrebbero partecipare i Ministeri competenti, le Regioni, gli enti locali e le organizzazioni non governative.</p> <p>30) Rispettare il principio di <i>non-refoulement</i>, il diritto dei richiedenti protezione internazionale ad un esame individuale del proprio caso, nonché ad un accesso immediato alle procedure di asilo e ad altre forme di protezione nazionale e internazionale, anche nell'ambito di accordi bilaterali di riammissione o di cooperazione in materia di gestione dei flussi migratori.</p> <p>31) Concretizzare le iniziative tese a superare la rigidità dei parametri del regolamento Dublino III per rispondere sia alle aspettative dei richiedenti protezione internazionale, sia alle esigenze delle comunità che in Europa sono particolarmente esposte all'impatto dell'afflusso di migranti potenziali richiedenti asilo.</p> <p>32) Mantenere lo spazio operativo previsto dalle norme internazionali esistenti per le organizzazioni non-governative che si occupano di attività di ricerca e salvataggio in mare.</p>
<p>Diritto di cittadinanza, migranti, rifugiati e richiedenti protezione</p>	<p>33) 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 (c.d. «apolidia di fatto»).</p> <p>34) Sviluppare un sistema di identificazione più rapido, al fine di limitare il più possibile il periodo di detenzione dei migranti per le procedure di identificazione, assicurando il pieno rispetto dei diritti delle persone trattenute nei centri per il rimpatrio.</p> <p>35) Rivedere la legislazione sulla cittadinanza alla luce del principio dello <i>ius humanae dignitatis</i>, proseguendo il percorso iniziato con la semplificazione del procedimento di acquisizione della cittadinanza previsto dall'art. 33 del d.l. 21 giugno 2013, n. 69.</p>

Struttura dell'Annuario 2019

Come le sue precedenti edizioni, *l'Annuario italiano dei diritti umani 2019* si propone di restituire una fotografia della situazione dei diritti umani in Italia sia dal punto di vista normativo e «infrastrutturale», sia da quello dell'attuazione concreta di politiche e iniziative per la loro promozione e protezione. L'arco diacronico di riferimento è l'anno solare 2018. Il grado di dettaglio e approfondimento perseguito nelle varie sezioni del volume consente letture trasversali e mirate, che si possono sviluppare anche attraverso la consultazione degli indici analitici.

Le informazioni presentate nelle prime tre Parti dell'Annuario provengono da documenti di pubblico dominio, generalmente rintracciabili all'interno delle pagine web ufficiali di ciascun organismo analizzato. Per la Parte IV si sono utilizzate le banche dati delle Corti citate (per la giurisprudenza italiana si è fatto uso in particolare della banca dati «De Iure» di Giuffrè). Gli elenchi completi e aggiornati degli strumenti giuridici internazionali adottati e il comportamento dell'Italia a riguardo (ratifiche, firme, nessuna azione) sono disponibili online nell'apposita sezione ospitata sul sito del Centro di Ateneo per i Diritti Umani «Antonio Papisca» dell'Università di Padova.

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

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

La Parte III riguarda le relazioni dell'Italia con gli organi e i meccanismi internazionali e regionali di controllo sull'attuazione dei diritti umani. Viene dato ampio spazio alle valutazioni e alle raccomandazioni indirizzate da tali organismi nei confronti dell'Italia come risultato di missioni specifiche che hanno riguardato l'Italia e delle attività di monitoraggio periodico. Sono messi in evidenza il ruolo dell'Italia all'interno di queste organizzazioni e il contributo dei suoi rappresentanti diplomatici per la promozione dei diritti umani a livello regionale e globale. Questa Parte è articolata in cinque capitoli. Nel primo, la rassegna si concentra sul sistema delle Nazioni Unite soffermandosi in particolare sulle attività dell'Assemblea generale, del Consiglio diritti umani, dei Treaty Bodies e sull'azione di Agenzie specializzate. Il secondo capitolo è dedicato al Consiglio d'Europa, mentre il terzo si occupa dell'Unione Europea. Questi due capitoli integrano quanto presentato nella Parte I (in materia di normativa) e nella Parte IV (in materia di giurisprudenza), relativamente all'azione del Consiglio d'Europa e dell'UE nel corso del 2018. 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 2018.

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.

La sezione dell'Introduzione volta all'approfondimento di alcuni aspetti specifici dell'azione per i diritti umani del Paese riguarda, in questa edizione, il sistema italiano di protezione delle vittime di tratta e la formulazione e attuazione del Piano nazionale antitrattra 2016-18. L'approfondimento è curato dalla Prof.ssa Paola Degani.

Le versioni precedenti a questa edizione dell'Annuario – dal 2011 al 2018 – sono completamente fruibili online al seguente indirizzo: www.annuario.italianodirittiumani.it.

Approfondimento. Il sistema italiano di protezione delle vittime di tratta e il Piano nazionale antitrattra 2016-18.

La tratta di persone non è certo un fenomeno recente, e costituisce ancora oggi una piaga estremamente diffusa e una grave violazione dei diritti umani. Gli obiettivi di sviluppo sostenibile (SDG) non mancano di menzionare la lotta al traffico di persone tra le priorità a cui l'intera comunità internazionale dovrebbe porre attenzione. Ne parla infatti l'obiettivo 5: nel quadro delle azioni per promuovere l'eguaglianza di genere, l'obiettivo 5.2 specifica che si deve eliminare tutte le forme di violenza contro le donne e le ragazze nelle sfere pubbliche e private, incluso il traffico a fini di sfruttamento sessuale e di altro tipo; l'obiettivo 16.2. aggiunge uno specifico riferimento ai minori d'età: eliminare l'abuso, lo sfruttamento, il traffico e tutte le forme di violenza e tortura ai danni dei bambini.

L'Europa, nel corso degli ultimi anni, è stata teatro privilegiato del fenomeno, che ha assunto connotazioni di volta in volta diverse e sempre più complesse, modificandosi sotto vari profili: quello della composizione delle vittime, soprattutto dal punto di vista delle nazionalità, delle modalità di arrivo, delle forme di reclutamento e di sfruttamento e degli ambiti in cui le vittime vengono impiegate.

Alla tratta a scopo di sfruttamento sessuale, la più nota ma non necessariamente la forma più grave o più violenta, anch'essa oggetto nel corso degli anni di continue trasformazioni sotto il profilo delle rotte, della struttura delle organizzazioni criminali e delle modalità di coercizione esercitate sulle vittime, si sono sovrapposti altri contesti di sfruttamento. In particolare, la tratta verso l'Italia e l'Europa avviene allo scopo di sfruttare le vittime nel settore agricolo o dei servizi, o in alcuni ambiti del manifatturiero (industria tessile, in particolare); oppure se ne prevede lo sfruttamento nelle attività criminali, nell'accattonaggio, nonché per l'espianto di organi o per le adozioni illegali internazionali (ambiti questi ancora relativamente poco esplorati).

L'Italia, Paese di destinazione ma anche di transito sulle rotte individuate dalle organizzazioni criminali dedite alla tratta, è fortemente interessata da tali dinamiche, non solo in ragione della sua posizione geografica, ma anche in virtù di una forte domanda di lavoro a basso costo proveniente da vari settori dell'economia e, più in generale, per l'esistenza di nicchie di territorio sotto il controllo della criminalità organizzata, dove le attività illecite non sempre risultano essere contrastate efficacemente e in cui le mafie locali realizzano sodalizi criminali con gruppi di etnie diverse coinvolti nel favoreggiamento dell'immigrazione clandestina e nella tratta di esseri umani.

1. Il quadro normativo

La comunità internazionale si è impegnata contro la tratta di persone negli ultimi decenni adottando numerose disposizioni volte sia a contrastare tale odioso crimine sia a fornire protezione ai soggetti vittimizzati. Lo strumento convenzionale che ha costituito un punto di svolta è stato la Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale, più specificamente il suo Protocollo addizionale dedicato a prevenire, reprimere e punire la tratta di persone, in particolare donne e bambini, adottato nel 2000. La Convenzione e il Protocollo introducono una nuova definizione del *trafficking in persons*, delineandone i confini rispetto al diverso fenomeno dello *smuggling of migrants*, ossia del c.d. traffico (letteralmente «contrabbando») di migranti. Tratta e traffico sono concetti distinti, anche se nei fatti la loro distanza risulta sempre più sfumata.

Sul piano regionale, la fonte giuridica di riferimento è la Convenzione del Consiglio d'Europa n. 197 sulla lotta alla tratta di esseri umani, approvata a Varsavia il 16 maggio 2005. Il valore precipuo del trattato del Consiglio d'Europa risiede nell'adozione di una prospettiva fondata sulla centralità dei diritti umani e nell'enunciazione del principio fondamentale in base al quale la protezione e promozione dei diritti delle vittime di tratta deve essere assicurata senza discriminazione alcuna. Nel quadro del diritto dell'UE, il documento più recente in materia è la Direttiva 2011/36/UE, che ha introdotto importanti disposizioni finalizzate al contrasto della tratta, alla prevenzione del reato e alla tutela delle vittime. Rispetto a quest'ultimo punto, la direttiva prevede misure specifiche in tema di rapida identificazione, assistenza e sostegno, che devono essere garantite, su base consensuale ed informata, non soltanto sin da quando le autorità abbiano un «ragionevole motivo» di ritenere che la persona sia vittima di tratta, ma per un lasso di tempo congruo rispetto alla durata del procedimento penale.

2. Il sistema italiano antitratta

L'Italia si è dotata di un efficiente sistema a tutela delle vittime di tratta, all'avanguardia tanto sotto il profilo della normativa vigente, quanto sotto quello degli interventi messi in atto dagli enti del settore pubblico e del privato sociale che attuano i programmi di protezione e assistenza destinati alle vittime di riduzione o mantenimento in schiavitù, tratta o altre gravi forme di sfruttamento. Il «sistema anti-tratta» ha preso forma in epoca precedente alle norme internazionali sopra richiamate. Il d.lgs 286/1998, Testo Unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione, conteneva disposizioni (l'art. 18) che sono state anzi un modello per gli altri sistemi europei. Ancora oggi l'art. 18 costituisce uno strumento importante per la tutela delle vittime della tratta o in generale di grave sfruttamento. La norma, in combinato disposto con l'art. 27 del regolamento di attuazione adottato con DPR 394/99, prevede il rilascio di uno speciale permesso di soggiorno in favore delle persone straniere che siano state vittime di situazioni di violenza o grave sfruttamento e che risultino esposte ad un concreto pericolo per la loro incolumità a causa delle dichiarazioni rese nel procedimento penale aperto con

i loro sfruttatori o a causa della decisione di sottrarsi allo sfruttamento. La situazione di sfruttamento e di pericolo per la persona deve essere accertata nell'ambito di un procedimento penale per uno o più delitti espressamente indicati dalla norma, ossia il reato di cui all'art. 3 della l. 75/1958 (favoreggiamento o sfruttamento della prostituzione) e i reati di cui all'art. 380 Codice di procedura penale, ovvero quelli per i quali è previsto l'arresto obbligatorio in flagranza, tra i quali rientrano, in particolare, i delitti di cui gli artt. 600 (riduzione o mantenimento in schiavitù), 601 (tratta di persone) e 602 (acquisto o alienazione di schiavi) Codice penale. Inoltre la situazione di grave sfruttamento può anche emergere nel corso degli interventi dei servizi a tutela delle vittime. Il permesso di soggiorno previsto dall'art. 18 d.lgs. 286/1998 può essere rilasciato non soltanto in seguito alla denuncia della vittima ma anche in quei casi in cui quest'ultima non possa o non voglia rivolgersi all'Autorità Giudiziaria. Si parla in tal senso di un «doppio binario».

La norma prevede l'accesso della vittima ad un «programma di assistenza e integrazione sociale». Essa ha pertanto avviato alla costituzione di un sistema di protezione e assistenza delle vittime di grave sfruttamento e tratta. È dunque sin dalla fine degli anni 1990 che in Italia sono attivi i programmi di emersione, assistenza e integrazione sociale (così sono oggi definiti dall'art. 18(3-*bis*) come modificato dal d.lgs. 24/2014 di recepimento della Direttiva europea 2011/36) delle vittime di tali situazioni. Si tratta di servizi volti ad assicurare, alle persone che hanno vissuto vicende di tratta o grave sfruttamento le misure di assistenza e protezione di cui necessitano. Tali programmi, affidati a enti del settore pubblico o del privato sociale, sono finanziati dal Dipartimento per le Pari Opportunità della Presidenza del Consiglio dei Ministri (DPO). Dal 2000, sono state oltre 22.000 le persone direttamente prese in carico e assistite dal sistema.

I programmi sostenuti dal DPO si articolano in interventi quali: le unità di strada, particolarmente volte ad un primo contatto con le persone che si prostituiscono in strada; gli sportelli di ascolto; i servizi di accoglienza in case protette a indirizzo segreto; l'accompagnamento all'inclusione socio-lavorativa, che comprendono azioni volte a far acquisire un permesso di soggiorno per motivi di lavoro o di studio al posto di quello per protezione sociale. Inoltre, un Numero Verde Nazionale Antitratta (800.290.290), gestito dal Comune di Venezia su mandato del DPO, fornisce informazioni dettagliate 24 ore su 24 circa i servizi garantiti alle persone vittime di tratta e, su richiesta, indirizza queste ultime verso i servizi socio-assistenziali più opportuni per ogni specifico caso (informazioni, consulenza psicologica, consulenza legale, accompagnamenti socio-sanitari, ecc.). Nell'ambito di questa attività di *referral*, il Numero Verde acquisisce importanti dati sul fenomeno in generale e sul profilo delle persone che accedono agli enti del sistema anti-tratta.

Il d.lgs. 24/ 2014 ha individuato nel DPO l'organismo deputato a coordinare, monitorare e valutare gli esiti delle politiche di prevenzione, contrasto e protezione sociale delle vittime, conferendo ad esso un ruolo centrale nelle politiche nazionali di settore. Esso inoltre ha il compito di programmare il fabbisogno finanziario degli interventi di assistenza e di integrazione sociale delle vittime.

Le più rilevanti novità introdotte dal decreto del 2014 sono state:

- l'adozione del Primo Piano Nazionale di contrasto alla tratta, trasversale ai vari livelli di governo, particolarmente a quello delle Regioni e degli Enti locali che, soprattutto attraverso le esperienze del privato sociale, realizzano il sistema degli interventi a sostegno delle vittime di tratta e/o altre gravi forme di sfruttamento;

- l'unificazione delle due tipologie progettuali esistenti (art. 13 l. 228/2003 (Misure contro la tratta di persone) e art. 18 TU d.lgs. 2896/1998), in un unico programma di emersione, assistenza e integrazione sociale, con lo scopo precipuo, a fine programma, di una integrazione attiva della vittima di tratta. L'unificazione ha comportato evidenti vantaggi in termini di gestione delle attività e il superamento delle tradizionali progettualità territoriali.

- l'obbligo della formazione per tutti gli operatori coinvolti;

- un sistema di indennizzo e ristoro per le vittime.

Il sistema italiano di protezione delle vittime di tratta si è retto in questi anni su una struttura composita basata fundamentalmente su tre pilastri di azione, collegati ad altrettanti dispositivi di intervento.

Il primo di questi dispositivi è l'articolo 18 d.lgs. 286/1998, che autorizza l'emissione di permessi di soggiorno «per motivi di protezione sociale». Le vittime del traffico di esseri umani possono ottenere un permesso di soggiorno seguendo un percorso giudiziario (quando decidano di cooperare con le autorità giudiziarie e di polizia nel corso delle indagini e del procedimento penale nei confronti dei trafficanti) o secondo un percorso sociale (quando viene accertata una situazione di violenza o grave sfruttamento, indipendentemente dalla volontà della vittima di testimoniare in sede giudiziaria). Il secondo tipo di misura protettiva è fondato sull'articolo 13 della l. 228/2003. La legge prevede infatti un programma di assistenza per le vittime dei reati previsti dagli articoli 600 e 601 codice penale funzionale a garantire per un breve periodo di tempo (tre mesi, prorogabile per altri tre) le prime e immediate forme di protezione ed accoglienza necessarie per l'identificazione delle situazioni di violenza in cui sono coinvolte.

L'art. 12 della l. 228/2003 ha istituito, sempre presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, un Fondo per le misure anti-tratta. Il Fondo finanzia sia i programmi di assistenza e di integrazione sociale, sia le altre attività attuative dell'articolo 18 d.lgs. 286/1998.

Oggi tali programmi risultano essere operativamente unificati nel c.d. «Programma unico di emersione, assistenza e integrazione sociale» definito con Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri relativo al Programma Unico di emersione, assistenza e integrazione sociale del 16 maggio 2016. Obiettivo del Programma Unico è quello di fornire accoglienza e protezione alle persone nella fase preliminare di accertamento della condizione di vittima di tratta e, successivamente, di fornirle gli strumenti necessari al raggiungimento della piena autonomia. Su tutto il territorio nazionale sono attivi progetti che realizzano il Programma Unico.

Il quadro normativo ha poi nella legge 29 ottobre 2016, n. 199 recante «Disposizioni in materia di contrasto ai fenomeni del lavoro nero, dello sfrut-

tamento del lavoro in agricoltura e di riallineamento retributivo nel settore agricolo», che riscrive il reato di caporalato, introducendo un'aggravante specifica in caso di vittime minorenni, e estende la possibilità che del Fondo per le vittime di tratta usufruiscano anche le vittime del caporalato, un'importante strumento per la lotta allo sfruttamento lavorativo oggi rafforzata dalla legge 14 settembre 2011, n. 148 che ha introdotto in Italia il reato di intermediazione illecita e sfruttamento lavorativo (art. 603-*bis* codice penale) e dal d.l. 23 ottobre 2018, n. 119 che ha istituito presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali il Tavolo di lavoro per il contrasto al caporalato.

In tema di tutela dei diritti dei minori è necessario menzionare la l. 7 aprile 2017, n. 47 (c.d. Legge Zampa) recante «Disposizioni in materia di misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati» che all'art. 17 prevede un programma di assistenza specifico per minori vittime di tratta e che finalmente introduce importanti misure in materia di accertamento dell'età.

3. Il Piano Nazionale Antitratta 2016-2018

Il Consiglio dei Ministri ha adottato nel 2016 il primo «Piano nazionale d'azione contro la tratta e il grave sfruttamento degli esseri umani» (PNA) (<http://www.pariopportunita.gov.it/wp-content/uploads/2017/12/Piano-nazionale-di-azione-contro-la-tratta-e-il-grave-sfruttamento-2016-2018.pdf>), in attuazione dell'art. 9 del d.lgs. 24/2014. La finalità del Piano è «definire strategie pluriennali di intervento per la prevenzione e il contrasto al fenomeno della tratta e del grave sfruttamento degli esseri umani, nonché azioni finalizzate alla sensibilizzazione, alla prevenzione sociale, all'emersione e all'integrazione sociale delle vittime». L'obiettivo operativo è quello di definire una politica nazionale di intervento coordinata e sistemica, che coinvolga le diverse amministrazioni competenti a livello centrale e territoriale, con un approccio sinergico e volto all'ottimizzazione delle risorse finanziarie.

Il PNA riconosce esplicitamente la complessità del fenomeno della tratta e l'esigenza di agire contemporaneamente su più leve, tenendo conto dei suoi molteplici aspetti. Per affrontarlo serve una *governance* multilivello e multi-agenzia.

L'offerta di servizi che si costruisce nel nostro Paese attraverso l'utilizzo dei diversi canali di finanziamento, in particolare quelli derivanti dall'applicazione dell'art. 13 della l. 11 agosto 2003, n. 228 e dell'art.18 d.l. 25 luglio 1998, n. 286, e a seguire dal d.p.c.m. 16 maggio 2016, riflette il sistema di protezione socio-assistenziale delineato dalle norme nazionali di protezione e contrasto alla tratta, e si articola in 4 fasi principali, a cui si rifanno tutti i soggetti attuatori operativi nei diversi territori:

- Fase di contatto, emersione e tutela della persona;
- Fase di prima assistenza propedeutica ai processi di inclusione sociale;
- Fase di formazione professionale e inserimento lavorativo;
- Fase di inclusione sociale e avvio all'autonomia abitativa.

Le azioni per la lotta alla tratta di esseri umani a scopo di grave sfruttamento si muovono sostanzialmente su due canali, che ripercorrono il solco del «doppio binario» della norma italiana. Il primo, di assoluto rilievo, concerne il contrasto e la repressione del crimine di sfruttamento di esseri umani, affidato a tutte le forze dell'ordine. Il secondo concerne la prevenzione della tratta e la protezione delle vittime, ed è affidato ai servizi sociali pubblici e agli enti del privato sociale accreditati attraverso l'iscrizione nell'apposita sezione (la sezione II) del registro delle Associazioni e degli Enti che svolgono attività a favore degli immigrati, istituito dall'articolo 52(1) del d.p.r. 334/2004 (Regolamento di attuazione del testo unico sull'immigrazione).

Il PNA, oltre a considerare dettagliatamente tutti i soggetti istituzionali coinvolti nella *governance* multi-livello, identifica anche alcuni portatori di interessi (*stakeholder*) strategici, riconducendoli alle seguenti tipologie di attori:

- le organizzazioni di volontariato, impegnate nell'aiuto alle persone in condizioni di marginalità sociale e di grave disagio;
- il terzo settore, con ONG, cooperative, associazioni o altre categorie di enti che gestiscono i servizi di contatto, accoglienza, tutela, formazione, integrazione sociale per diverse categorie di persone in difficoltà e che in questi anni hanno acquisito competenze professionali sui temi dell'integrazione degli immigrati e dei richiedenti asilo e rifugiati;
- le associazioni di migranti e per immigrati e/o rifugiati, impegnate principalmente nell'ambito della mediazione interculturale e nelle azioni a favore delle seconde generazioni, nei servizi di accoglienza dei migranti, nelle attività di apprendimento dell'italiano e delle lingue madri dei migranti e nelle attività di supporto al disbrigo delle pratiche amministrative (rinnovo dei permessi di soggiorno, di acquisizione della cittadinanza italiana, ecc.);
- le organizzazioni internazionali che operano trasversalmente sul contrasto e sulla protezione delle vittime di tratta;
- le organizzazioni sindacali e le loro reti di servizi, che svolgono un ruolo attivo di tutela sui luoghi di lavoro;
- le università e il mondo accademico in generale, che svolge ricerche e approfondimenti sul fenomeno e sui suoi mutamenti.

Il PNA punta dunque a trasferire sul piano nazionale e a rendere operative le norme giuridiche e l'apparato istituzionale esistente a livello internazionale e europeo. Il riferimento giuridico principale è la direttiva 2011/36/UE, e il d.lgs. 24/2014 di attuazione della direttiva stessa, che stabilisce le norme minime relative alla definizione dei reati e delle sanzioni nell'ambito della tratta di esseri umani e fissa in materia disposizioni comuni per gli Stati membri della UE, mirando a rafforzare, da un lato la prevenzione e la repressione del reato, dall'altro la protezione delle vittime, rinviando al sistema degli interventi nazionali.

Per quanto riguarda la strategia di azione del PNA, essa è disegnata sulla base della Strategia dell'UE per l'eradicazione della tratta di esseri umani (2012-2016), illustrata nella Comunicazione COM(2012) 286 del 19 giugno 2012, adattandola al contesto italiano.

Il Piano dunque, è articolato secondo le cinque priorità individuate dalla Strategia UE:

- individuare, proteggere e assistere le vittime della tratta;
- intensificare la prevenzione della tratta di esseri umani;
- potenziare l'azione penale di contrasto ai trafficanti;
- migliorare il coordinamento e la cooperazione tra i principali soggetti interessati e la coerenza delle politiche;
- aumentare la conoscenza delle problematiche emergenti relative a tutte le forme di tratta di esseri umani e dare una risposta efficace.

Considerando le quattro direttrici (*prevention, prosecution, protection, partnership*) identificate dai documenti europei, il PNA prevede azioni su quattro obiettivi strategici:

- coordinamento (potenziare il sistema nazionale integrato antitrattra);
- prevenzione;
- assistenza, protezione e recupero delle persone trafficate;
- attività di indagine e contrasto del fenomeno.

4. I bandi unici per il finanziamento dei progetti

Per gli operatori del sistema anti-tratta, il PNA riveste particolare importanza in quanto ha reso possibile la emanazione, nello stesso 2016, del Programma operativo e delle relative modalità di attuazione e finanziamento, recepito nel Decreto del 16 maggio 2016 del Presidente del Consiglio dei Ministri recante: «Programma Unico, di emersione, assistenza ed integrazione sociale a favore degli stranieri e dei cittadini vittime dei reati 600 e 601 del codice penale o che versano nelle ipotesi di cui al comma 1 dell'articolo 18, d.lgs 286/1998». Come si vede, l'integrazione tra i due ambiti, quello della protezione dei richiedenti protezione internazionale e quello della lotta alla tratta a fini di grave sfruttamento, sono concepiti come strettamente intrecciati e reciprocamente comunicanti. È la presa d'atto della porosità delle sfere in cui la normativa colloca la massa dei migranti. In particolare, è il riconoscimento che la realtà contemporanea dei flussi migratori «misti» non permette di separare agevolmente e senza scarti i richiedenti asilo dalle vittime di tratta, i migranti irregolari che accedono ai meccanismi del traffico da quanti sono o divengono vittime di grave sfruttamento o che temono persecuzioni nel loro Paese. È questa realtà complessa e mutevole che impone l'azione multiagenzia prefigurata nel PNA e nei relativi «bandi unici».

Ai primi mesi del 2019, i «bandi unici» emanati dal Governo per l'erogazione dei finanziamenti destinati a realizzare le azioni previste sono stati 2: il Bando per il periodo 2016/2017 e quello per il 2017/2018.

I progetti previsti dal Bando unico sono realizzati da Enti pubblici o del privato sociale che svolgono attività a favore degli immigrati come sopra richiamato, e hanno come obiettivo una serie di attività qualificate come segue:

- Attività di primo contatto con i soggetti a rischio di sfruttamento, volte alla tutela della salute e all'emersione di potenziali vittime di tratta e/o grave sfruttamento, con particolare attenzione alle persone richiedenti o titolari di protezione internazionale;
- Azioni proattive multi-agenzia di identificazione dello stato di vittima, anche presso le Commissioni territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale;
- Attività di protezione immediata e prima assistenza, quali: pronta accoglienza, assistenza sanitaria, tutela legale, conformemente a quanto previsto dall'articolo 13 della l. 228/2003;
- Attività mirate all'ottenimento del permesso di soggiorno ex art. 18, d.lgs. 286/98;
- Attività di formazione (alfabetizzazione linguistica e/o informatica, orientamento al lavoro, formazione professionale) e inserimento socio-lavorativo;
- Azioni volte ad integrare il sistema di protezione delle vittime di tratta con il sistema a tutela dei richiedenti/titolari di protezione internazionale/umanitaria, compresa l'attivazione di percorsi integrati di tutela tra i due sistemi.

I Progetti attualmente attivi (Ente proponente; nome progetto; competenza territoriale) segnalati nel sito dell'Osservatorio Nazionale gestito dal Numero Verde Nazionale anti-tratta sono i seguenti:

- Associazione On the Road; «ASIMMETRIE – Azione di Sistema Integrato Multiregionale MEDio-adriatico contro la TRatta e lo sfruttamento e per l'Inclusione socio-lavorativa delle vittimE»; Province di Macerata, Fermo, Ascoli Piceno, Abruzzo e Molise;
- Società della Salute Zona Pisana; «SATIS – Sistema Antitratta Toscano Interventi Sociali»; Toscana;
- Regione Emilia Romagna; «Oltre la strada – 2016/2017»; Emilia Romagna;
- Associazione La Strada; «Alba»; Trentino Alto Adige;
- Coop. Dedalus; «Fuori Tratta – Azioni per l'emersione, l'assistenza e l'integrazione sociale rivolte alle vittime di tratta e grave sfruttamento»; Campania;
- Associazione Lule; «METTIAMO LE ALI – dall'emersione all'integrazione»; Bergamo, Cremona, Lecco, Lodi, Mantova, Pavia;
- Regione Lazio; «Rete antitratta Lazio»; Lazio;
- Regione Friuli Venezia Giulia; «Il FVG in rete contro la tratta»; Friuli Venezia Giulia;
- Cooperativa Lotta contro l'emarginazione; «DERIVE E APPRODI. Aree di libertà e diritti per vittime della tratta e del grave sfruttamento»; Monza-Brianza, Varese, Sondrio, Como;
- Congregazione delle Figlie della Carità; «Elen Joy»; Sardegna;
- Regione Umbria; «Fuori dal Rischio Emarginazione ed Esclusione – Liberi Insieme Favorendo l'Emersione»; Umbria;

- Cooperativa Sociale Proxima; «FARI»; Province di Ragusa, Siracusa, Caltanissetta, Enna;
- Associazione Penelope; «Nuvole»; Province di Messina e Catania;
- Regione Calabria; «IN.C.I.P.I.T. – INiziativa Calabria per Identificazione, Protezione ed Inclusione sociale delle vittime di Tratta»; Calabria;
- CESTRIM; «Persone, non schiave»; Basilicata;
- Comune di Venezia; «N.A.Ve. – Network Antitratta Veneto»; Veneto;
- Associazione Free Woman; «Opportunity»; province di Ancona e Pesaro-Urbino;
- Regione Puglia; «La Puglia non Tratta – Insieme per le vittime»; Puglia.

Il PNA, nella sua dinamica operativa, evidenzia un sistema di offerta di servizi articolato in cinque aree, a cui si riferiscono tutti gli enti attuatori operativi nelle diverse regioni:

- azioni proattive rivolte alle popolazioni a rischio (ad es. attraverso le unità di contatto);
- azioni proattive multiagenzia di emersione, identificazione segnalazione e invio delle potenziali vittime di tratta e grave sfruttamento;
- protezione sociale: tutela dei diritti e risarcimento;
- accoglienza e residenzialità;
- interventi formativi e lavorativi.

L'offerta di servizi prevista per le vittime di tratta nel PNA si compone dunque di cinque passaggi, di cui due relativi all'ambito dell'emersione, ovvero alle azioni proattive di contatto rivolte alle popolazioni a rischio e alle azioni proattive multiagenzia di emersione, identificazione segnalazione e invio delle potenziali vittime ai dispositivi di accoglienza; due relative all'ambito dell'assistenza; l'ultima rivolta all'inclusione sociale.

Secondo la proposta governativa, il sistema del bando unico, nel biennio 2016–2018, dovrebbe favorire il coordinamento multiagenzia e multidisciplinare, in particolare attraverso il Meccanismo nazionale di referral: un insieme di raccomandazioni e misure pratiche che dovrà guidare tutti gli attori coinvolti nell'azione antitratta. Tale modello operativo e istituzionale dovrebbe consentire di intervenire sulle diverse forme di tratta e sui vari target di vittime, nonché favorire il processo di professionalizzazione di tutti i soggetti coinvolti. Tra le novità principali introdotte dal PNA si segnala infatti l'obbligo di formazione per tutti gli attori impegnati nel campo. In questo ambito, il documento prevede una serie di misure, tra le quali:

- la formazione multidisciplinare di tutti i soggetti che potenzialmente entrano in contatto con le vittime di tratta, e dunque in primo luogo: forze dell'ordine, polizia di frontiera, operatori dei diversi centri di accoglienza, magistrati, operatori legali;

- la definizione di linee guida volte alla corretta identificazione delle potenziali vittime di tratta nei diversi contesti in cui questa può verificarsi, tra cui quello della procedura per il riconoscimento della protezione internazionale;
- l'introduzione (a cui già sopra si è accennato) di un National Referral Mechanism, di cui l'Italia non è ancora dotata, volto a realizzare un sistema di cooperazione tramite cui gli attori statali adempiono ai propri obblighi di proteggere e promuovere i diritti umani delle vittime di tratta, in coordinamento con la società civile;
- l'aggiornamento delle misure di accoglienza, in modo da rispondere alle mutate fenomenologie e caratteristiche delle vittime;
- l'attuazione di misure di tutela specifiche per i minori d'età vittime di tratta.

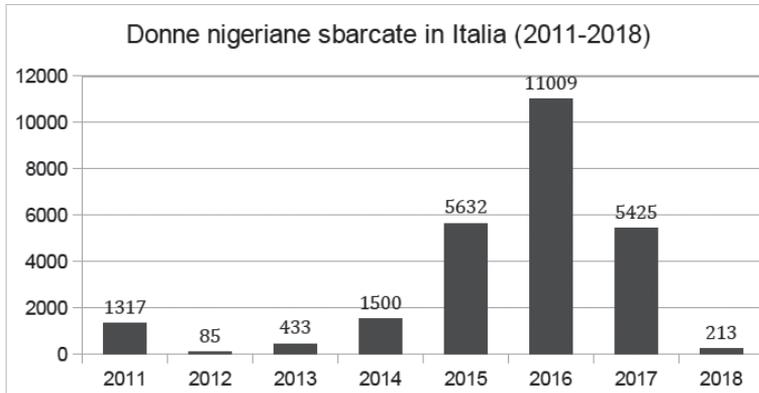
5. Alcuni dati sulla tratta di persone in Italia

La tratta, come più volte sottolineato, è un fenomeno estremamente complesso ed in continua evoluzione. È pertanto necessario sviluppare adeguati strumenti di osservazione e di monitoraggio, in grado di fornire una lettura aggiornata ed approfondita del fenomeno, di sostenere la definizione delle politiche e di contribuire alla programmazione di mirati interventi di risposta.

In questi ultimi anni, per le caratteristiche assunte dal fenomeno migratorio, la problematica delle persone potenzialmente esposte o a rischio di tratta, ovvero già vittimizzate, richiedenti protezione internazionale, ha coinvolto in modo molto importante gli operatori del sistema anti-tratta, costituendo il target di riferimento più importante del loro lavoro. Gli interventi antitratta che hanno interessato i richiedenti protezione internazionale si sono quasi sempre realizzati su attivazione del «sistema asilo», o su segnalazione degli operatori umanitari e delle forze di polizia presenti alle frontiere. Si è di fatto assistito ad un parziale adattamento di quanto disegnato nel Piano, alla luce dell'esigenza di fornire una risposta qualificata alla rete degli operatori del sistema asilo che, di fronte al fenomeno dei flussi misti, si sono trovati sistematicamente a gestire situazioni riconducibili al rischio di grave sfruttamento. Il problema è emerso in modo vistoso con riguardo all'arrivo in Italia di ragazze nigeriane, giunte nel corso degli ultimi anni in proporzioni davvero inedite, portatrici di vissuti (sia nel Paese di origine sia in quelli attraversati durante il viaggio e soprattutto nel corso della loro permanenza in Libia) e di destini (in Italia o altrove in Europa) davvero drammatici dal punto di vista delle violazioni dei diritti umani.

Il seguente grafico illustra la crescita del numero di donne nigeriane giunte in Italia tra il 2011 e il 2018, ed evidenzia lo straordinario incremento che si è verificato negli anni 2015-17.

È evidente che, a fronte di questo scenario, i progetti a livello territoriale negli anni tra il 2006 e il 2018, hanno orientato il loro lavoro anche sulla base della loro «esposizione geografica» al fenomeno degli arrivi via mare, e in particolare alla loro vicinanza ai luoghi di arrivo delle donne nigeriane.



Fonte: Dati forniti dal Numero Verde Nazionale Anti-tratta

Ciò non diminuisce tuttavia l'importanza cruciale che rivestono le azioni proattive di emersione della problematica della tratta. Le attività di emersione possono essere svolte dai vari attori sociali in autonomia o in modalità multi-agenzia, coinvolgendo le forze di polizia o chi svolge ruoli ispettivi, ad esempio nei luoghi di lavoro. Di fatto, per molti operatori del sistema anti-tratta, gran parte del tempo è stato speso a rispondere alla domanda di aiuto e a fare emergere le situazioni di rischio di grave sfruttamento e/o di attualità della tratta tra i/le richiedenti protezione internazionale, nell'accompagnamento di queste persone alle commissioni territoriali attraverso e nella preparazione della relazione spesso richiesta dalle stesse Commissioni a supporto e integrazione di quella fatta per la domanda di protezione internazionale vera e propria. Gli stessi operatori hanno anche spesso segnalato l'esigenza di rafforzare la protezione delle richiedenti protezione internazionale dal rischio di grave sfruttamento lavorativo una volta arrivate in Italia, compreso nelle regioni del Nord del Paese. Ad evidenziare, ancora una volta, il carattere pervasivo e multiforme del fenomeno.

6. Il monitoraggio sui progetti e il ruolo del Numero Verde Nazionale Antitrattra

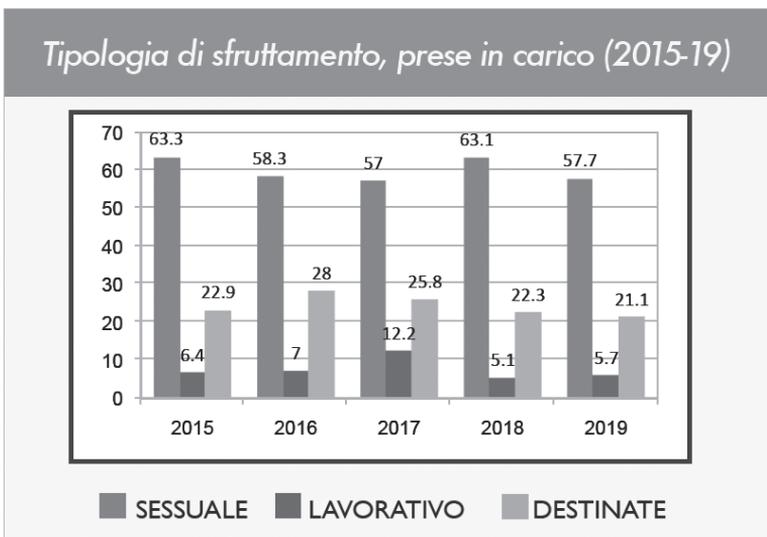
Nei grafici che seguono si forniscono alcuni dati tra quelli raccolti dal Numero Verde nazionale antitrattra, che consentono di apprezzare la multiformità del fenomeno e delle azioni che le singole componenti e il sistema antitrattra nel suo complesso devono mettere in campo.

È un'impressione condivisa tra gli operatori che vi sia bisogno di favorire le attività di emersione anche in altri contesti e ambiti, nonché di rafforzare la collaborazione con i soggetti del lavoro multi-agenzia, in un momento storico in cui l'attenzione sui diritti umani dei migranti sembra essere fortemente messa in discussione. Orientamenti e decisioni politiche recentemente adottati a livello nazionale e locale non agevolano la costruzione di reti di cooperazione tra gli attori coinvolti né vanno nel senso di migliorare le loro prestazioni.

Persone segnalate al Numero Verde Antitrattra secondo il soggetto segnalante, anni 2017 e 2018.



Fonte: Dati forniti dal Numero Verde Nazionale Anti-tratta



La voce «destinate» identifica i casi di alto rischio di grave sfruttamento o di grave sfruttamento avvenuto in fasi precedenti all'arrivo in Italia

Fonte: Dati forniti dal Numero Verde Nazionale Anti-tratta

7. La governance del sistema antitrattra

Nel corso degli anni il lavoro di rete multiagenzia ha trovato applicazioni diversificate a seconda dei territori ed è stato caratterizzato da uno sviluppo altalenante, alternando momenti di sviluppo ad altri di regressione o di stagnazione. Per esempio, oggi sembrano essere meno efficienti le collaborazioni tra i Servizi Antitrattra e le Forze di Polizia in materia di emersione ed identificazione delle vittime di tratta nella prostituzione di strada, ambito nel quale storicamente la prassi dell'azione multiagenzia ha preso avvio e che fino al 2014-15 costituiva il principale ambito di collaborazione.

A questo proposito va segnalato che lo stesso PNA contro la tratta e il grave sfruttamento prevede una *governance* nazionale incardinata presso il DPO della Presidenza del Consiglio, dove opera una Cabina di regia, sede di confronto per la definizione degli indirizzi di programmazione e finanziamento degli interventi; lo stesso PNA però sembra omettere di indicare a chi spetta il compito di coordinare e gestire la strategia di lotta alla tratta sui territori.

La Cabina di regia nazionale, ai sensi del PNA, può essere attivata con proposte e approfondimenti dai soggetti terzo settore e dalle organizzazioni sindacali, per favorire il costante confronto con il territorio e sostenere un continuo ed efficace dialogo tra tutti i soggetti interessati e interagire con la comunità scientifica e accademica.

Il PNA però non delinea una altrettanto chiara *governance* a livello territoriale. La dimensione dei territori viceversa è in realtà molto importante, proprio per il carattere plurale e «geograficamente connotato» del fenomeno, oltre ad essere cruciale per la razionalizzazione degli interventi.

Un altro obiettivo del DPO è la creazione di una banca dati centralizzata, informatizzata, in grado di effettuare elaborazioni in tempo reale, determinante per l'individuazione di segnali precoci di evoluzione del fenomeno della tratta. L'elaborazione ed implementazione di questa banca dati, sviluppata dal Numero Verde Nazionale Antitrattra (frutto, a suo volta, di una «azione di sistema») ha contribuito in questi anni a migliorare la risposta offerta dai servizi, favorendo una cultura del monitoraggio e perciò della valutazione. In questo quadro, il Numero Verde ha anche promosso numerose iniziative di scambio e confronto tra i soggetti vincitori del bando unico.

Il Numero Verde Antitrattra, inizialmente concepito come un dispositivo con mere funzioni di emersione, segnalazione e l'invio delle vittime ai progetti territoriali, ha assunto sempre più un profilo «di sistema», fornendo sia sostegno ai progetti, favorendo l'invio, la messa in rete e i trasferimenti dei beneficiari da una struttura all'altra, sia rispondendo direttamente alle esigenze del DPO, relativamente alla raccolta dati sul fenomeno e sugli interventi, e dei progetti territoriali. A questi ultimi, il Numero Verde è in grado di fornire servizi di supporto e di raccordo tra gli enti gestori dei progetti e tra questi e il coordinamento centrale presso il DPO. Più specificamente, il nuovo sistema di raccolta dati denominato SIRIT (Sistema Informatizzato per la Raccolta di Informazioni sulla Tratta), alimentato dagli enti titolari/attuatori dei progetti di assistenza e protezione sociale delle vittime di tratta e sfruttamento (co-finanziati dal DPO ai sensi prima dell'art. 18, d.lgs 286/1998 e

dell'art.13, l. 228/2003, e oggi dei progetti del bando unico) ha permesso di razionalizzare il sistema del *referral* e di acquisire molte informazioni circa le caratteristiche delle vittime e della loro storia, fornendo così elementi importantissimi ai fini del contrasto delle organizzazioni criminali e per la protezione delle vittime. Il Numero Verde ha operato anche da catalizzatore della «domanda» proveniente dai soggetti attuatori verso le istituzioni politiche, in assenza di vero e proprio servizio centrale di coordinamento degli interventi.

In pratica in questi ultimi anni il Numero Verde che, oltre a svolgere le attività alle quali è preposto, è sembrato assumere funzioni di coordinamento delle 21 progettualità territoriali organizzate e gestite su base prevalentemente regionale, mettendo a disposizione degli operatori i dati raccolti e favorendo il loro utilizzo al fine della programmazione degli interventi.

8. Aggiornamento e valutazione partecipata del Piano Nazione Antitratta. Il problema della prostituzione

Il PNA, strumento programmatico e di indirizzo, e il suo monitoraggio, necessario per il controllo efficace dei progressi raggiunti e la verifica dell'impatto delle politiche adottate, sono tra gli adempimenti che l'Italia deve adottare rispetto agli impegni assunti a livello sovranazionale.

Il processo di monitoraggio e di valutazione condiziona l'effettivo funzionamento di un sistema. La tratta delle persone è notoriamente un fenomeno in costante evoluzione; la determinazione delle policy di riferimento per il sistema degli interventi riflette il processo decisionale del momento.

Il PNA riconosce che monitoraggio e valutazione devono permettere di misurare l'impatto delle misure antitratta sui diritti umani delle persone trafficate. Per questo è necessario tenere in considerazione l'opinione dei beneficiari di tali misure circa la qualità e la valenza dell'assistenza ricevuta. L'esperienza insegna però che tale misurazione non è di immediata fattibilità, poiché richiederebbe una tracciabilità delle persone che transitano attraverso il sistema, cosa che non è affatto garantita. Al di là di ogni contingenza, resta evidente il fatto che lavorare con le marginalità migranti richiede l'adozione di un punto di vista non giudicante ed inclusivo.

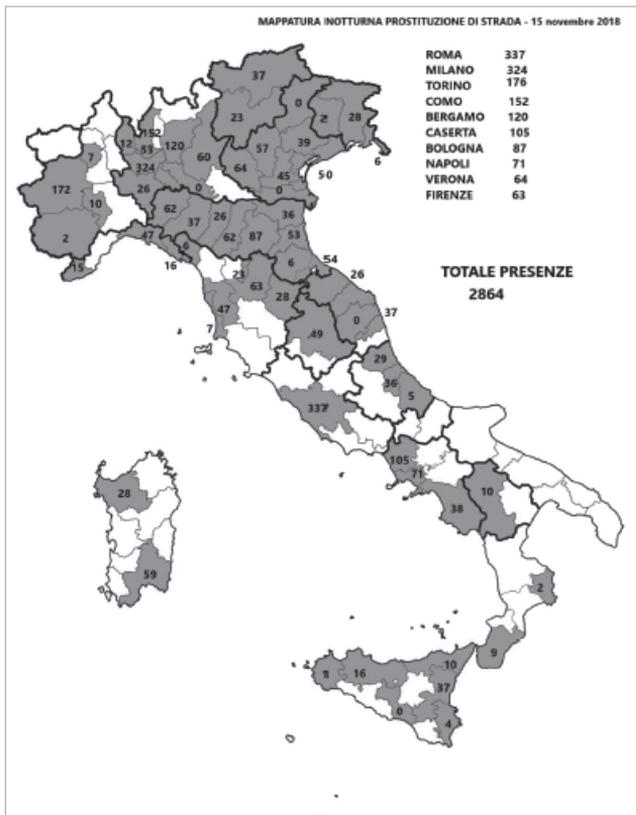
Questa considerazione investe direttamente il tema della prostituzione. A questo proposito, emerge un contrasto tra tale approccio, non-giudicante e inclusivo, e talune istanze che si sono fatte strada in alcuni corpi intermedi della società civile e anche a livello politico favorevoli a una riforma legislativa che proibisca la prostituzione di strada o che quantomeno la sposti in ambiente chiuso. Sempre più spesso appare evidente che la prostituzione outdoor è diventata una questione di degrado urbano e di ordine pubblico, piuttosto che un problema di grave sfruttamento e una violazione della dignità e dei diritti di persone vulnerabili.

Nel novembre 2018 è stata organizzata, con il contributo sostanziale del Numero Verde Nazionale Antitratta, la quarta mappatura della prostituzione di strada, notturna e diurna, allo scopo di osservare il fenomeno e le sue variazioni e avere un'informazione quanto più aggiornata possibile, favoren-

do il confronto tra operatori. Alle Unità di Contatto e di Strada operanti sul territorio nazionale è stato chiesto perciò di tentare di «contare» tutte le diverse persone che si prostituiscono in strada, anche con più passaggi negli stessi luoghi, e di esplorare eventuali aree normalmente non coperte dal servizio di prossimità. Il territorio coperto dalla mappatura è stato il 68% delle Province e Città Metropolitane Italiane (per quanto riguarda le città metropolitane mancano i dati, in notturna, della sola Bari) Si segnala comunque che cinque Regioni (Veneto, Emilia-Romagna, Trentino Alto Adige, Friuli Venezia-Giulia e Umbria) risultano completamente mappate.

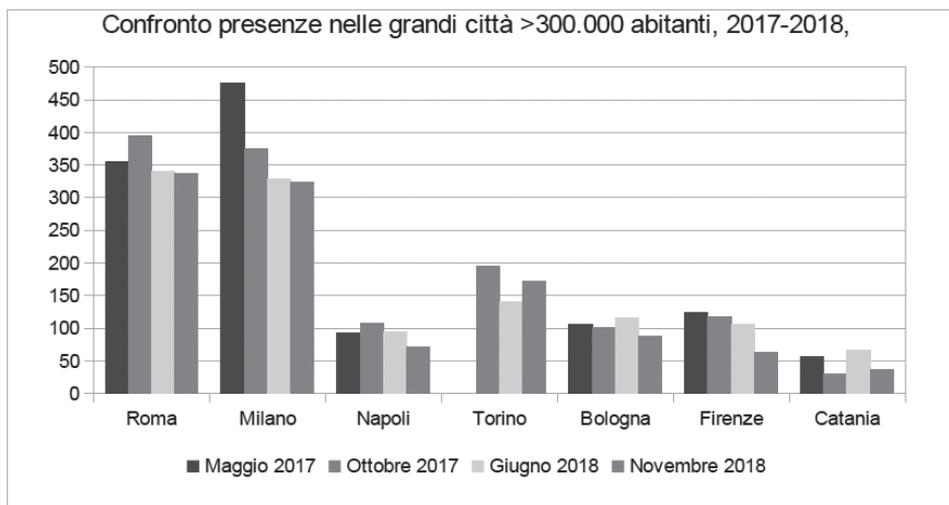
Pur nella consapevolezza che non si possano trarre valori assoluti, le quattro mappature realizzate tra il 2017 e il 2018, soprattutto se confrontate nel tempo, forniscono indicazioni utili per il lavoro quotidiano degli operatori nonché per un più puntuale inquadramento delle caratteristiche della prostituzione di strada la quale sta evidenziando in questa fase dei notevoli cambiamenti, alcuni dei quali debbono allarmare gli operatori poiché alla riduzione del numero delle donne nigeriane sembra corrispondere un aumento delle giovani albanesi, le quali come è noto sono spesso vittime di una gestione caratterizzata da violenza grave.

Mappatura della prostituzione in strada. Territorio coperto dalla mappatura notturna del 15 novembre 2018



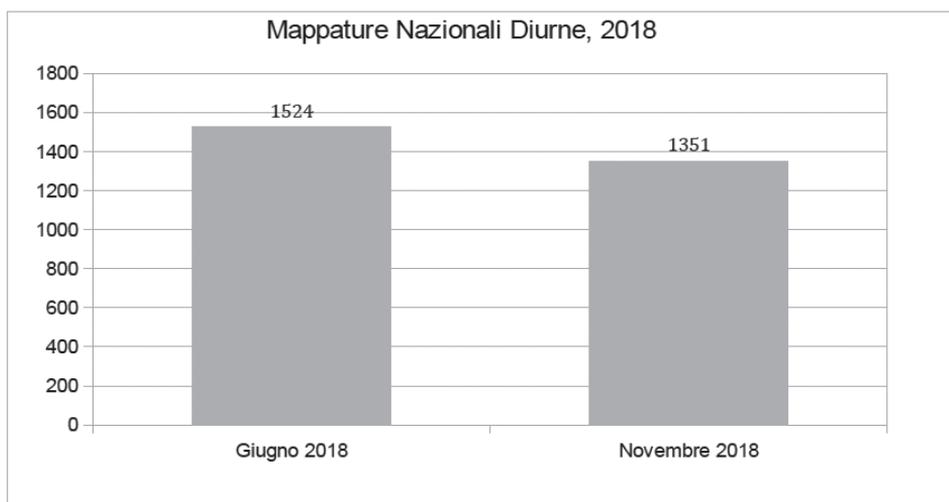
Mappatura della prostituzione in strada [Dati forniti dal Numero Verde Nazionale Antitrattra].

Presenza di prostitute outdoor in alcune delle maggiori città



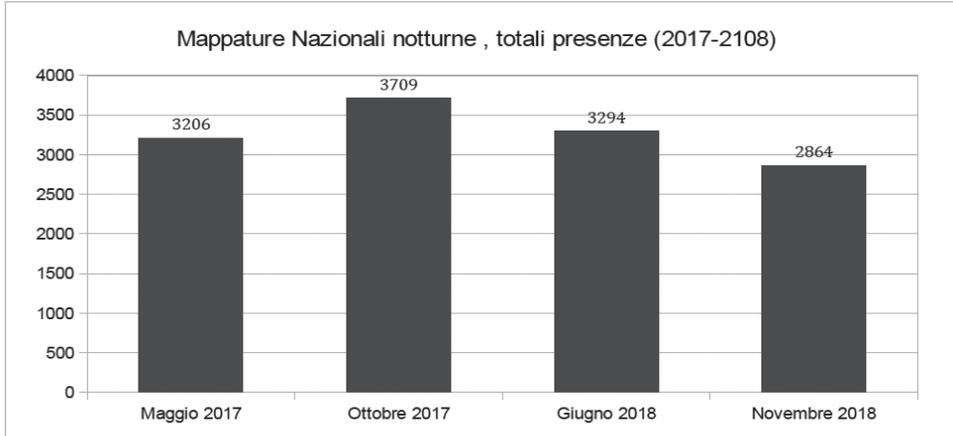
Mappatura della prostituzione in strada [Dati forniti dal Numero Verde Nazionale Antitrattra].

Totale delle prostitute outdoor presenti in fascia diurna, 2018

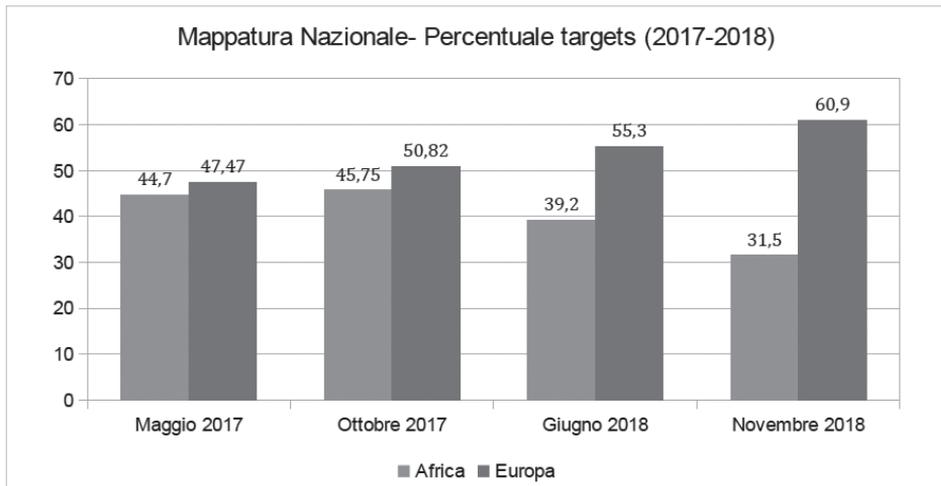


Mappatura della prostituzione in strada (Dati forniti dal Numero Verde Nazionale Antitrattra).

Totale delle prostitute outdoor presenti in fascia notturna, 2017 e 2018



Mappatura della prostituzione in strada (Dati forniti dal Numero Verde Nazionale Antitrattra). Provenienza geografica delle prostitute (Africa e Europa)



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

1. La normativa internazionale sui diritti umani

La prima parte dell'Annuario è suddivisa in due capitoli. Il primo è dedicato alle novità relative ai principali strumenti internazionali sui diritti umani a cui l'Italia ha aderito, nonché a quelli che il Paese ha firmato ma non ratificato, ed eventualmente a quelli, adottati nel corso del 2018, che non risultano ancora oggetto di alcuna iniziativa di accettazione.

Questa rassegna appare rilevante anche con riferimento all'attuazione dell'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile, la quale è profondamente radicata nei numerosi strumenti internazionali che compongono il diritto internazionale dei diritti umani (secondo il Danish Institute for Human Rights, più del 90% dei traguardi degli Obiettivi di sviluppo sostenibile sono collegati a standard internazionali sui diritti umani e sui diritti dei lavoratori). Da questa prospettiva, la mancata ratifica da parte dell'Italia della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone migranti e dei membri delle loro famiglie – unico dei *core treaties* sui diritti umani di cui l'Italia non è ancora parte contraente – ha conseguenze sull'impegno del Paese per il conseguimento di una serie di traguardi dell'Agenda 2030, con particolare riferimento agli obiettivi 3 (salute e benessere), 4 (educazione di qualità), 8 (lavoro dignitoso e crescita economica), 10 (ridurre le disuguaglianze) e 16 (pace, giustizia e istituzioni solide).

Il quadro degli obblighi internazionali dell'Italia prende in considerazione le convenzioni di portata universale adottate dalle Nazioni Unite e quelle relative ai temi del disarmo e della non proliferazione, le convenzioni del Consiglio d'Europa, nonché i trattati e la normativa derivata dell'Unione Europea. Le informazioni che così vengono fornite sono preliminari alla presentazione dell'apparato normativo nazionale – la Costituzione e la legislazione statale e regionale – di cui si occupa il capitolo successivo.

La rassegna completa, aggiornata a dicembre 2018, dei 116 strumenti giuridici sui diritti umani considerati in questa pubblicazione (43 delle Nazioni Unite, 17 in materia di disarmo e non proliferazione e 56 del Consiglio d'Europa) e dello stato di accettazione (ratifica, firma, nessuna iniziativa) dell'Italia a riguardo è disponibile online al seguente indirizzo web: www.annuarioitalianodirittiumani.it, all'interno della sezione «Allegati».

1.1. Strumenti giuridici delle Nazioni Unite

Nel corso del 2018, l'Italia non ha depositato nuovi strumenti di ratifica.

L'elenco completo, aggiornato a dicembre 2018, degli strumenti giuridici delle Nazioni Unite e dello stato di accettazione dell'Italia a riguardo (ratifica, firma, nessuna iniziativa) è disponibile online al seguente indirizzo web: www.annuarioitalianodirittiumani.it, all'interno della sezione «Allegati».

1.2. Strumenti giuridici in materia di disarmo e non proliferazione

Nel corso del 2018, l'Italia non ha depositato nuovi strumenti di ratifica.

L'elenco completo, aggiornato a dicembre 2018, degli strumenti giuridici delle Nazioni Unite e dello stato di accettazione dell'Italia a riguardo (ratifica, firma, nessuna iniziativa) è disponibile online al seguente indirizzo web: www.annuarioitalianodirittiumani.it, all'interno della sezione «Allegati».

1.3. Strumenti giuridici del Consiglio d'Europa

Il 20 febbraio 2018 l'Italia ha firmato il Protocollo di emendamento al Protocollo addizionale alla Convenzione sul trasferimento delle persone condannate (adottato dal Consiglio d'Europa il 22 novembre 2017).

L'elenco completo, aggiornato a dicembre 2018, degli strumenti giuridici del Consiglio d'Europa e dello stato di accettazione dell'Italia a riguardo (ratifica, firma, nessuna iniziativa) è disponibile online al seguente indirizzo web: www.annuarioitalianodirittiumani.it, all'interno della sezione «Allegati».

1.4. Normativa dell'Unione Europea

1.4.1. Trattati

Dal 1° dicembre 2009, come previsto dal Trattato di Lisbona, il quadro giuridico dell'Unione si articola a partire da due strumenti fondamentali: il Trattato sull'Unione Europea (TUE) e il Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea (TFUE). L'art. 6 TUE attribuisce il rango di diritto primario alla Carta dei diritti fondamentali dell'UE, facendo altresì specifico riferimento ai diritti garantiti dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti e delle libertà fondamentali (CEDU) e a quelli risultanti dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, i quali fanno parte del diritto UE in quanto principi generali.

Nel Preambolo del TUE sono inoltre esplicitamente richiamati la Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori del 1989 e la Carta sociale europea del Consiglio d'Europa (CoE) del 1961 (riveduta nel 1996).

Ambedue questi strumenti sono menzionati anche nel TFUE nel contesto del Titolo X sulla politica sociale (art. 151).

1.4.2. Normativa dell'UE nel 2018

Nel corso del 2018 Parlamento europeo e Consiglio dell'UE hanno adottato direttive, regolamenti e decisioni aventi una rilevanza per i diritti umani. Dal canto suo, la Commissione europea ha presentato rilevanti proposte di legislazione derivata e comunicazioni.

Nel 2018 sono state adottate le direttive: sulla lotta al riciclaggio mediante il diritto penale per consentire una cooperazione transfrontaliera fra le autorità competenti più efficiente e più rapida (2018/1673 del 23 ottobre 2018); sull'istituzione di un codice europeo delle comunicazioni elettroniche, che sostanzialmente è volto alla rifusione delle direttive 2002/19/CE1, 2002/20/CE2, 2002/21/CE3 e 2002/22/CE4, che hanno subito sostanziali modifiche (2018/1972 11 dicembre 2018); sul coordinamento di determinate disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri concernenti la fornitura di servizi di media audiovisivi, in considerazione dell'evoluzione delle realtà del mercato che prevede la modifica della direttiva 2010/13/UE estendendo la sua applicazione, prevista solo per i media audiovisivi, anche a quelli sociali (2018/1808 del 14 novembre 2018); sulla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a fini di riciclaggio o finanziamento del terrorismo e che modifica le direttive 2009/138/CE e 2013/36/UE estendendo la loro applicazione anche ai prestatori di servizi la cui attività consiste nella fornitura di servizi di cambio tra valute virtuali e valute legali e i prestatori di servizi di portafoglio digitale (2018/843 del 30 maggio 2018); sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili che prevede la rifusione della direttiva 2009/28/CE e stabilisce un quadro ed obiettivo comune per la promozione dell'energia da fonti rinnovabili (2018/2001 dell'11 dicembre 2018); sul test della proporzionalità prima dell'adozione di una nuova regolamentazione delle professioni per evitare che le norme nazionali che disciplinano l'accesso alle professioni regolamentate non frappongano ostacoli ingiustificati o sproporzionati all'esercizio del diritto fondamentale alla libertà professionale e alla libertà d'impresa (2018/958 del 28 giugno 2018); sul distacco dei lavoratori nell'ambito di una prestazione di servizi, recante la modifica della direttiva 96/71/CE (2018/957 del 28 giugno 2018)

Tra i regolamenti adottati nel 2018 aventi particolare rilevanza per il tema dei diritti umani si segnalano: il regolamento 2018/1725 del 23 ottobre 2018 sulla tutela delle persone fisiche in relazione al trattamento dei dati personali da parte delle istituzioni, degli organi e degli organismi dell'Unione e sulla libera circolazione di tali dati, e che abroga il regolamento (ce) n. 45/2001 e la decisione n. 1247/2002/ce; il regolamento 2018/1805 del 14 novembre 2018 relativo al riconoscimento reciproco dei provvedimenti di congelamento e di confisca; il regolamento 2018/1139 del 4 luglio 2018 recante norme comuni nel settore dell'aviazione civile, che istituisce un'Agenzia dell'UE per la sicurezza aerea e che modifica i regolamenti (CE) n. 2111/2005, (CE) n. 1008/2008, (UE) n. 996/2010, (UE) n. 376/2014 e le direttive 2014/30/UE e 2014/53/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, e abroga i regolamenti (CE) n. 552/2004 e (CE) n. 216/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio e il regolamento (CEE) n. 3922/91 del Consiglio; il regolamento 2018/302 del 28 febbraio 2018 recante misure volte a impedire i blocchi geografici ingiustificati e altre forme di discriminazione basate sulla nazionalità, sul luogo di residenza o sul luogo di stabilimento dei clienti nell'ambito del mercato interno e che modifica i regolamenti (CE) n. 2006/2004 e (UE) 2017/2394

e la direttiva 2009/22/CE; il regolamento 2018/1860 del 28 novembre 2018 relativo all'uso del sistema d'informazione Schengen per il rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare; il regolamento 2018/1475 del 2 ottobre 2018 che fissa il quadro giuridico del Corpo europeo di solidarietà e che modifica il regolamento (UE) n. 1288/2013, il regolamento (UE) n. 1293/2013 e la decisione n. 1313/2013/UE.

Sono state, inoltre, adottate alcune decisioni particolarmente rilevanti per il tema qui considerato: la decisione 2018/262 della Commissione del 14 febbraio 2018 di registrare la proposta di iniziativa dei cittadini intitolata «We are a welcoming Europe, let us help!», relativa alla firma, a nome dell'Unione europea, della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica per quanto riguarda l'asilo e il non-respingimento; la decisione 2018/1925 del Consiglio del 18 settembre 2018 relativa alla posizione da adottare a nome dell'Unione europea in sede di Consiglio di associazione istituito dall'accordo euro-mediterraneo che istituisce un'associazione tra la Comunità europea e i suoi Stati membri, da una parte, e la Repubblica tunisina, dall'altra, in merito all'adozione delle priorità strategiche UE-Tunisia per il periodo 2018-2020 avvenuta con decisione del Consiglio 1/2018 del 9 novembre 2018; la decisione 2018/1789 del Consiglio del 19 novembre 2018 a sostegno della lotta contro il commercio illegale e la proliferazione di armi leggere e di piccolo calibro negli Stati membri della Lega degli Stati arabi nel quadro della strategia dell'Unione europea contro le armi da fuoco, armi leggere e di piccolo calibro illegali e relative munizioni «Mettere in sicurezza le armi, proteggere i cittadini»; la decisione 2018/1962 della Commissione dell'11 dicembre 2018 che stabilisce le norme interne per il trattamento dei dati personali da parte dell'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF) in relazione alla comunicazione di informazioni alle persone interessate e alla limitazione di alcuni dei loro diritti in conformità dell'articolo 25 del regolamento (UE) 2018/1725 del Parlamento europeo e del Consiglio; la decisione del Parlamento europeo C 463/21 del 7 febbraio 2018 sulla revisione dell'accordo quadro sulle relazioni tra il Parlamento europeo e la Commissione europea (2017/2233(ACI)) che prevede la selezione dei candidati capilista («Spitzenkandidaten») in modo aperto, inclusivo e trasparente e la loro candidatura come presidente della Commissione, sistema messo in atto per la prima volta alle elezioni del Parlamento europeo del 2014, ma anche la modifica del Codice di condotta dei membri della Commissione, che consente a questi ultimi di candidarsi alle elezioni del Parlamento europeo senza dover prima chiedere un'aspettativa.

Per quanto riguarda le comunicazioni adottate dalla Commissione, nel 2018 si segnalano quelle: sulla valutazione del quadro dell'UE per le strategie nazionali di integrazione dei rom fino al 2020, (COM/2018/785 del 4 dicembre 2018); su un processo decisionale più efficiente per la politica estera e di sicurezza comune dell'UE per avere un ruolo più incisivo a livello mondiale (COM/2018/647 del 12 settembre 2018); sulla adozione di una politica comune in materia di visti in prospettiva delle nuove sfide (COM/2018/251 del 14 marzo 2018); sull'istruzione nelle situazioni di emergenza e nelle crisi prolungate (COM/2018/304 del 18 maggio 2018); sul rafforzamento della protezione degli informatori (whistleblower) a livello di UE (COM/2018/214 del 23 aprile 2018); sulla diciassettesima relazione sui progressi compiuti verso un'autentica ed efficace Unione della sicurezza (COM/2018/845 del 11 dicembre 2018); sulla relazione in merito allo stato di attuazione dell'agenda europea sulla migrazione, (COM/2018/301 del 16 maggio 2018); sul quadro di valutazione UE della giustizia 2018 in merito all'indipendenza, all'efficienza e alla qualità dei sistemi giudiziari nazionali (COM/2018/364 del 28 maggio 2018); sul monitoraggio dell'attuazione del pilastro europeo dei diritti sociali (COM/2018/130 del 13 marzo 2018); la comunicazione rientra nell'ampio dibattito sul futuro dell'Europa

avviato dal Libro bianco della Commissione del 1° marzo 2017); sul ruolo delle politiche in materia di gioventù, istruzione e cultura (COM/2018/268 del 22 maggio 2018 – per il vertice di Göteborg del novembre 2017, l'UE aveva scelto l'istruzione e la cultura fra gli argomenti del dibattito nel quadro dell'agenda dei leader, occasione per la quale la Commissione aveva anche realizzato un contributo dal titolo «Rafforzare l'identità europea grazie all'istruzione e alla cultura»); su un possibile approccio europeo al contrasto alla disinformazione online per creare, nel rispetto della libertà di espressione, un ecosistema online più trasparente, affidabile e responsabile (COM/2018/236 del 26 aprile 2018); sull'approccio europeo all'intelligenza artificiale (IA) volto sia ad incrementare la capacità industriale e tecnologica dell'UE e l'adozione dell'IA in tutti i settori economici, sia ad assicurare un quadro etico e giuridico adeguato in linea con i diritti fondamentali soprattutto in materia di protezione dei dati (COM/2018/237 del 25 aprile 2018).

Dall'adozione della l. 24 dicembre 2012, n. 234, l'adeguamento dell'ordinamento italiano a quello europeo avviene tramite due strumenti legislativi: la legge europea e la legge di delegazione europea. Mentre la prima contiene norme di diretta attuazione del diritto UE volte a porre rimedio ai casi di non corretto recepimento della normativa europea, la seconda contiene le disposizioni di delega necessarie per il recepimento delle direttive e degli altri atti dell'Unione.

Il 25 ottobre 2017 il Parlamento ha adottato la legge di delegazione europea 2016-2017. Con particolare riferimento alla protezione dei diritti fondamentali, il Governo ha recepito il regolamento 2016/679, del 27 aprile 2016, relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali in conformità all'articolo 8, paragrafo 1, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea («Carta») e l'articolo 16, paragrafo 1, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea («TFUE») che stabiliscono che ogni persona ha diritto alla protezione dei dati di carattere personale che la riguardano. Il 25 maggio 2018 è dunque entrato pienamente in vigore il Regolamento europeo in materia di protezione dei dati personali (2016/679).

L'11 maggio 2019 è stata pubblicata in Gazzetta ufficiale la legge n. 37 contenente le disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione Europea (Legge europea 2018). Nell'ambito di tale provvedimento, l'Italia affronta 6 procedure di infrazione, 4 casi EU-Pilot (situazioni che possono precedere una infrazione) e in un caso EU-Pilot il Governo viene delegato all'adozione di un decreto legislativo; risolve inoltre due casi di aiuti di Stato illegali, vengono attuate due direttive già scadute, e si adegua l'ordinamento nazionale a 5 regolamenti europei. La legge europea 2018 dà anche attuazione all'Accordo tra l'Unione europea e la Repubblica d'Islanda e il Regno di Norvegia, fatto a Vienna il 28 giugno 2006, relativo al mandato di arresto europeo e la procedura di consegna tra tali Stati. L'Accordo si applica nei limiti in cui le sue disposizioni non sono incompatibili con i principi dell'ordinamento costituzionale in tema di diritti e libertà fondamentali. Le procedure di infrazione risolte con la legge citata che hanno una rilevanza in ambito diritti umani sono: l'infrazione 2018/2175 in materia di qualifiche professionali, nello specifico riguardo alla definizione di «legalmente stabilito»; l'infrazione 2018/0354 in materia di mancato recepimento della direttiva 2017/1564, relativa a taluni utilizzi consentiti delle opere e di altro materiale protetto da diritto d'autore e da diritti connessi a beneficio delle

persone non vedenti, con disabilità visive o con altre difficoltà nella lettura di testi a stampa, alla quale viene data diretta attuazione nella legge europea 2018; l'infrazione 2018/2021 relativamente alla responsabilità primaria e alla responsabilità ultima in materia di combustibile esaurito o rifiuti radioattivi. Per quanto attiene i casi EU Pilot si segnalano i casi: 2079/11/EMPL in materia di disposizioni concernenti i lettori di madrelingua straniera; 8718/16/ENVI relativa alla non corretta attuazione della direttiva 2012/19/UE in materia di rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche; 9180/17/ENVI in merito allo smaltimento di sfalci e potature, con riferimento alla necessaria mancanza di nocività per l'ambiente e la salute umana del materiale usato per l'agricoltura, la silvicoltura o la produzione di energia.

Accanto alla già menzionata direttiva 2017/1564, scaduta l'11 ottobre 2018, viene inoltre attuata la direttiva 2017/1572, scaduta il 31 marzo 2018, concernente i principi e le linee guida relativi alle buone prassi di fabbricazione dei medicinali per uso umano.

Per quanto riguarda l'adeguamento dell'ordinamento nazionale a regolamenti europei, risultano rilevanti ai fini della tematica dei diritti fondamentali che qui viene in considerazione: il regolamento 2018/302 recante misure volte a impedire i blocchi geografici ingiustificati e altre forme di discriminazione basate sulla nazionalità, sul luogo di residenza o sul luogo di stabilimento dei clienti nell'ambito del mercato interno; il regolamento 1031/2010 relativo ai tempi, alla gestione e ad altri aspetti della vendita all'asta delle quote di emissioni dei gas a effetto serra; il regolamento n. 745/2017 e 746/2017 in materia di dispositivi medici e dispositivi medici diagnostici in vitro.

Per quanto riguarda alcune procedure di infrazione aperte in anni precedenti dalla Commissione di fronte alla Corte di giustizia dell'UE (CGUE) ai sensi dell'art. 258 TFUE e sulle quali la CGUE ha aperto un procedimento nel corso del 2018, esse riguardano (sempre limitatamente ai temi rilevanti per questo *Annuario*): l'infrazione n. 2014/0386 relativa alla violazione della Direttiva 2012/39/EU del 26 novembre 2012 che ha modificato la Direttiva 2006/17/EC per quanto riguarda determinate prescrizioni tecniche relative agli esami effettuati su tessuti e cellule umani; l'infrazione n. 2014/2147 per eccesso dei livelli di particolato fine (PM 10) nell'aria che presentano un grave rischio per la salute umana; l'infrazione n. 2016/2027 per la mancata trasmissione dei programmi nazionali definitivi di gestione del combustibile esaurito e dei rifiuti radioattivi, a norma della direttiva 2011/70/Euratom del Consiglio.

Nel 2018 sono state archiviate le seguenti procedure di infrazione: n. 2014/2171 sulla situazione dei minori non accompagnati richiedenti asilo; n. 2015/2165 per il mancato rispetto dei requisiti previsti dall'articolo 28 e 30 della Direttiva 2008/98/EC in materia di smaltimento rifiuti; n. 20170127 relativa alla direttiva 2015/720 del 29 aprile 2015 che modifica la direttiva 94/62/EC in materia di riduzione dell'utilizzo di borse di plastica in materiale leggero; n. 2018/0028 per la mancata applicazione della Direttiva di esecuzione (UE) 2017/1279 della Commissione, del 14 luglio 2017, che modifica gli allegati da I a V della direttiva 2000/29/CE del Consiglio concernente le misure di protezione contro l'introduzione nella Comunità di organi-

smi nocivi ai vegetali o ai prodotti vegetali e contro la loro diffusione nella Comunità; n. 2018/0080 Direttiva (UE) 2016/1214 della Commissione, del 25 luglio 2016, recante modifica della direttiva 2005/62/CE per quanto riguarda le norme e le specifiche del sistema di qualità per i servizi trasfusionali; n. 2017/0129 per aver omesso di comunicare alla Commissione le misure nazionali di recepimento delle norme di commercializzazione relative ad alcuni prodotti lattiero-caseari, come previsto dalla direttiva 2015/2203.

La Commissione ha invece inviato al Governo italiano le seguenti lettere di costituzione in mora ex art. 258 del TFUE (che seguono l'accertamento di una infrazione): il 19 luglio 2018 per l'infrazione n. 2017/2181 per il mancato adeguamento alla direttiva sulla raccolta e il trattamento delle acque reflue urbane; l'8 novembre 2018 per l'infrazione n. 2018/2249 in cui ha chiamato l'Italia insieme alla Spagna ad ovviare a un'insufficiente protezione delle acque dall'inquinamento provocato dai nitrati provenienti da fonti agricole in linea con quanto previsto dalla direttiva 91/676/CE del Consiglio; il 24 settembre 2018 per l'infrazione 2018/0264 che definisce un quarto elenco di valori indicativi di esposizione professionale ad agenti chimici in linea con quanto previsto dalla direttiva 2017/164 del 31 gennaio 2017.

Il 17 maggio 2018 in riferimento all'infrazione 2009/2034 la Commissione ha inoltre inviato una lettera di costituzione in mora ex art. 260 del TFUE per il mancato adeguamento dell'Italia alla sentenza della Corte di giustizia del 10 aprile 2014 nel caso C-85/13 avente ad oggetto il ricorso per inadempimento, ai sensi dell'articolo 258 TFUE, alla direttiva 91/271 come modificata dal regolamento n. 1137/2008 in materia di gestione delle acque reflue urbane e quelle originate da taluni settori industriali in particolare in aree sensibili, volto alla protezione dell'ambiente.

Il 25 gennaio 2018 la Commissione ha inoltre inviato un parere motivato art. 258 del TFUE relativo all'infrazione 2013/2022 in cui esorta l'Italia a rispettare le disposizioni fondamentali della direttiva 2002/49/CE del 25 giugno 2002 relativa alla determinazione e alla gestione del rumore ambientale che prevede l'adozione di ogni Stato Membro di un piano d'azione volto ad evitare e ridurre il rumore ambientale laddove possa avere effetti nocivi sulla salute umana.

2. Normativa italiana

2.1. Costituzione della Repubblica Italiana

«La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale» (art. 2).

«Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali.

È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese» (art. 3).

«L'ordinamento giuridico italiano si conforma alle norme del diritto internazionale generalmente riconosciute. La condizione giuridica dello straniero è regolata dalla legge in conformità delle norme e dei trattati internazionali. Lo straniero, al quale sia impedito nel suo Paese l'effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana, ha diritto d'asilo nel territorio della Repubblica secondo le condizioni stabilite dalla legge. Non è ammessa l'extradizione dello straniero per reati politici» (art. 10).

«L'Italia ripudia la guerra come strumento di offesa alla 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» (art. 11).

All'enunciazione dei diritti fondamentali della persona e dei correlati doveri è interamente consacrata la Parte I della Costituzione (artt. 1-54), la quale si articola intorno a quattro ambiti: rapporti civili, rapporti etico-sociali, rapporti economici, rapporti politici.

2.2. Legislazione nazionale

Nel corso del 2018 il Parlamento e il Governo hanno adottato atti normativi (leggi, decreti-legge, decreti legislativi) riconducibili in maniera più o meno

diretta alla tutela e alla protezione dei diritti umani internazionalmente riconosciuti. Di seguito sono elencati gli atti legislativi sulla base di una tipologia che corrisponde a quella usata in questo *Annuario* per la catalogazione degli strumenti internazionali:

- a) atti legislativi in materia di diritti umani aventi portata generale;*
- b) atti legislativi che riguardano materie specifiche attinenti i diritti umani;*
- c) atti legislativi che riguardano la protezione dei diritti umani di gruppi particolari.*

a) Atti legislativi in materia di diritti umani aventi portata generale

L. 16 novembre 2018, n. 130 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 28 settembre 2018, n. 109, recante disposizioni urgenti per la città di Genova, la sicurezza della rete nazionale delle infrastrutture e dei trasporti, gli eventi sismici del 2016 e 2017, il lavoro e le altre emergenze).

L. 1 dicembre 2018, n. 132 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113, recante disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell'interno e l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata. Delega al Governo in materia di riordino dei ruoli e delle carriere del personale delle Forze di polizia e delle Forze armate).

b) Atti legislativi che riguardano materie specifiche attinenti i diritti umani

Reati, processo penale

D. lgs. 1 marzo 2018, n. 21 (Disposizioni di attuazione del principio di delega della riserva di codice nella materia penale a norma dell'articolo 1, comma 85, lettera q), della legge 23 giugno 2017, n. 103).

L. 7 agosto 2018, n. 100 (Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti e su illeciti ambientali ad esse correlati).

L. 7 agosto 2018, n. 99 (Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno delle mafie e sulle altre associazioni criminali, anche straniere).

D. lgs. 10 agosto 2018, n. 104 (Attuazione della direttiva (UE) 2017/853 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 maggio 2017, che modifica la direttiva 91/477/CEE del Consiglio, relativa al controllo dell'acquisizione e della detenzione di armi).

D. lgs. 22 dicembre 2018, n. 151 (Regolamento di attuazione della direttiva 2009/52/CE che introduce norme minime relative a sanzioni e a provvedimenti nei confronti di datori di lavoro che impiegano cittadini di Paesi terzi il cui soggiorno è irregolare).

Ordinamento penitenziario

D. lgs. 2 ottobre 2018, n. 123 (Riforma dell'ordinamento penitenziario, in attuazione della delega di cui all'articolo 1, commi 82, 83 e 85, lettere a), d), i), l), m), o), r), t) e u), della legge 23 giugno 2017, n. 103).

D. lgs. 2 ottobre 2018, n. 124 (Riforma dell'ordinamento penitenziario in materia di vita detentiva e lavoro penitenziario, in attuazione della delega di cui all'articolo 1, commi 82, 83 e 85, lettere g), h) e r), della legge 23 giugno 2017, n. 103).

Servizio civile

D. lgs. 13 aprile 2018, n. 43 (Disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 6 marzo 2017, n. 40, concernente: «Istituzione e disciplina del servizio civile universale, a norma dell'articolo 8 della legge 6 giugno 2016, n. 106»).

Terzo settore

D. lgs. 3 agosto 2018, n. 105 (Disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117, recante: «Codice del Terzo settore, a norma dell'articolo 1, comma 2, lettera b), della legge 6 giugno 2016, n. 106.»).

Dati personali e sicurezza informatica

D.p.r. 15 gennaio 2018, n. 15 (Regolamento a norma dell'articolo 57 del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, recante l'individuazione delle modalità di attuazione dei principi del Codice in materia di protezione dei dati personali relativamente al trattamento dei dati effettuato, per le finalità di polizia, da organi uffici e comandi di polizia).

D. lgs. 18 maggio 2018, n. 51 (Attuazione della direttiva (UE) 2016/680 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, relativa alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali da parte delle autorità competenti a fini di prevenzione, indagine, accertamento e perseguimento di reati o esecuzione di sanzioni penali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la decisione quadro 2008/977/GAI del Consiglio).

D. lgs. 21 maggio 2018, n. 53 (Attuazione della direttiva (UE) 2016/681 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, sull'uso dei dati del codice di prenotazione (PNR) a fini di prevenzione, accertamento, indagine e azione penale nei confronti dei reati di terrorismo e dei reati gravi e disciplina dell'obbligo per i vettori di comunicare i dati relativi alle persone trasportate in attuazione della direttiva 2004/82/CE del Consiglio del 29 aprile 2004).

D. lgs. 18 maggio 2018, n. 65 (Attuazione della direttiva (UE) 2016/1148 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 6 luglio 2016, recante misure per un livello comune elevato di sicurezza delle reti e dei sistemi informativi nell'Unione).

D. lgs. 11 maggio 2018, n. 63 (Attuazione della direttiva (UE) 2016/943 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'8 giugno 2016, sulla protezione del *know-how* riservato e delle informazioni commerciali riservate (segreti commerciali) contro l'acquisizione, l'utilizzo e la divulgazione illeciti).

D. lgs. 10 agosto 2018, n. 101 (Disposizioni per l'adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE).

Educazione, cultura

D. lgs. 11 maggio 2018, n. 71 (Attuazione della direttiva (UE) 2016/801 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 maggio 2016, relativa alle condizioni di ingresso e soggiorno dei cittadini di Paesi terzi per motivi di ricerca, studio, tirocinio, volontariato, programmi di scambio di alunni o progetti educativi e collocamento alla pari).

D. lgs. 24 maggio 2018, n. 92 (Regolamento recante la disciplina dei profili di uscita

degli indirizzi di studio dei percorsi di istruzione professionale, ai sensi dell'articolo 3, comma 3, del decreto legislativo 13 aprile 2017, n. 61, recante la revisione dei percorsi dell'istruzione professionale nel rispetto dell'articolo 117 della Costituzione, nonché raccordo con i percorsi dell'istruzione e formazione professionale, a norma dell'articolo 1, commi 180 e 181, lettera d), della legge 13 luglio 2015, n. 107).

Salute

D. lgs. 22 gennaio 2018, n. 33 (Regolamento sulle misure e sui requisiti dei prodotti fitosanitari per un uso sicuro da parte degli utilizzatori non professionali)

L. 11 gennaio 2018, n. 3 (Delega al Governo in materia di sperimentazione clinica di medicinali nonché disposizioni per il riordino delle professioni sanitarie e per la dirigenza sanitaria del Ministero della salute).

D. lgs. 19 marzo 2018, n. 19 (Attuazione della direttiva (UE) 2016/1214 della Commissione del 25 luglio 2016, recante modifica della direttiva 2005/62/CE per quanto riguarda le norme e le specifiche del sistema di qualità per i servizi trasfusionali).

D. lgs. 30 maggio 2018, n. 81 (Attuazione della direttiva (UE) 2016/2284 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 dicembre 2016, concernente la riduzione delle emissioni nazionali di determinati inquinanti atmosferici, che modifica la direttiva 2003/35/CE e abroga la direttiva 2001/81/CE).

Lavoro

D. lgs. 18 maggio 2018, n. 72 (Tutela del lavoro nell'ambito delle imprese sequestrate e confiscate in attuazione dell'articolo 34 della legge 17 ottobre 2017, n. 161).

D. l. 12 luglio 2018, n. 87 (Disposizioni urgenti per la dignità dei lavoratori e delle imprese, convertito con modificazioni dalla L. 9 agosto 2018).

c) Atti legislativi che riguardano la protezione dei diritti umani di gruppi particolari

Minori d'età

L. 1 ottobre 2018, n. 117 (Introduzione dell'obbligo di installazione di dispositivi per prevenire l'abbandono di bambini nei veicoli chiusi).

D. lgs. 2 ottobre 2018, n. 121 ((Disciplina dell'esecuzione delle pene nei confronti dei condannati minorenni, in attuazione della delega di cui all'art. 1, commi 82, 83 e 85, lettera p), della legge 23 giugno 2017, n. 103).

Minoranze linguistiche

D. p. r. 3 dicembre 2018, n. 150 (Regolamento recante modifiche e integrazioni al decreto del Presidente della Repubblica 27 febbraio 2002, n. 65, concernente l'istituzione ed il funzionamento del Comitato istituzionale paritetico per i problemi della minoranza slovena, a norma dell'articolo 3 della legge 23 febbraio 2001, n. 38).

D. l. 1 marzo 2018, n. 24 (Norme di attuazione dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige/Südtirol recanti modifiche al decreto legislativo 16 dicembre 1993, n. 592, concernenti le scuole situate in località della provincia di Trento nelle quali è parlato il ladino, il mocheno e il cimbro).

Vittime e testimoni di disastri / reati

L.11 gennaio 2018, n. 4 (Modifiche al codice civile, al codice penale, al codice di procedura penale e altre disposizioni in favore degli orfani per crimini domestici).

L. 11 gennaio 2018, n. 6 (Disposizioni per la protezione dei testimoni di giustizia).

2.3. Statuti di Comuni, Province e Regioni

A partire dal 1991, a seguito dell'adozione della l. 8 giugno 1990, n. 142 (Ordinamento delle autonomie locali), la c.d. norma «pace diritti umani», originariamente contenuta nell'art. 1 della l.r. Veneto 18/1988 (oggi aggiornata dalla l.r. Veneto 21/2018) è stata inclusa negli statuti di numerosi Comuni, Province e Regioni italiane.

Il testo standard recita:

«Il Comune ... (la Provincia ... la Regione...), in conformità ai principi costituzionali e alle norme internazionali che riconoscono i diritti innati delle persone umane, sanciscono il ripudio della guerra come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali e promuovono la cooperazione fra i popoli, riconosce nella pace un diritto fondamentale della persona e dei popoli.

A tal fine il Comune ... (la Provincia ... la Regione...) promuove la cultura della pace e dei diritti umani mediante iniziative culturali e di ricerca, di educazione, di cooperazione e di informazione che tendono a fare del Comune una terra di pace.

Il Comune ... (la Provincia ... la Regione...) assumerà iniziative dirette e favorirà quelle di istituzioni culturali e scolastiche, associazioni, gruppi di volontariato e di cooperazione internazionale».

Sono numerosi altresì gli statuti di enti locali e regionali che contengono al loro interno un richiamo specifico a norme e principi internazionali in materia di diritti umani, in particolare alla Carta delle Nazioni Unite, alla Dichiarazione universale dei diritti umani, al Patto internazionale sui diritti civili e politici, al Patto internazionale sui diritti economici sociali e culturali, alla Convenzione internazionale sui diritti del bambino, alla Carta dei diritti fondamentali dell'UE (v. *Annuario 2011*, pp. 55-58).

Nel 2018 non sono state adottate modifiche agli statuti regionali con riferimento alla norma «pace diritti umani». Rimangono dunque 14 le Regioni italiane che contengono tale norma all'interno della propria legge statutaria nella sua formulazione standard o in formulazioni alternative: Basilicata, Calabria, Campania, Emilia-Romagna, Lazio, Liguria, Lombardia, Marche, Molise, Piemonte, Puglia, Toscana, Umbria e Veneto.

2.4. Leggi regionali

In questa sezione sono elencate le leggi adottate dai Consigli delle Regioni e delle Province autonome nel corso del 2018 aventi implicazioni dirette in materia di diritti umani, pari opportunità, cooperazione allo sviluppo, commercio equo e solidale, immigrazione, difesa civica, tutela dei diritti dei bambini e delle persone private della loro libertà, diritti delle minoranze,

diritti dei lavoratori, diritti delle persone con disabilità, solidarietà, promozione sociale, assistenza alle famiglie, educazione alla cittadinanza e alla legalità e lotta al bullismo. Gli atti normativi sono suddivisi per tema ed elencati, per ciascun ente, in ordine cronologico. Se il tema di un atto è trasversale a più categorie, quest'ultimo è richiamato in ciascuna di esse, in forma breve.

Pace, diritti umani, cooperazione allo sviluppo, commercio equo e solidale

L.r. Basilicata 30 novembre 2018, n. 48 (Disciplina e interventi per lo sviluppo del commercio equo e solidale in Basilicata).

L.r. Piemonte del 20 dicembre 2018, n. 21 (Piemonte Regione dell'Arsenale della Pace).

L.r. Veneto 21 giugno 2018, n. 21 (Interventi regionali per la promozione e la diffusione dei diritti umani nonché la cooperazione allo sviluppo sostenibile).

L.r. Veneto 25 ottobre 2018, n. 35 (Veneto, terra di pace).

Pari opportunità, genere

L.r. Friuli-Venezia Giulia 21 marzo 2018, n. 11 (Nuove modifiche alla l.r. 21 maggio 1990, n. 23 (Istituzione di una Commissione regionale per le pari opportunità tra uomo e donna)).

L.r. Molise 17 dicembre 2018, n.10 (Modifiche ed integrazioni alla l.r. 10 ottobre 2013, n. 15 (Misure in materia di prevenzione e contrasto alla violenza di genere)).

L.r. Sardegna 2 agosto 2018, n. 33 (Istituzione del reddito di libertà per le donne vittime di violenza).

L.p. Trento 12 marzo 2018, n. 4 (Modificazioni della legge elettorale provinciale 2003 in tema di parità di genere e promozione di condizioni di parità per l'accesso alle consultazioni elettorali fra uomo e donna).

L.r. Veneto 21 giugno 2018, n. 22 (Modifiche alla l.r. 23 aprile 2013, n. 5 (Interventi per prevenire e contrastare la violenza contro le donne)).

Difensori civici, garanti dell'infanzia, garanti della persona

L.r. Abruzzo 2 agosto 2018, n. 24 (Istituzione del Garante regionale per l'infanzia e l'adolescenza).

L.r. Calabria 29 gennaio 2018, n. 1 (Istituzione del Garante regionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale).

L.r. Campania 11 aprile 2018, n. 16 (Attribuzione al Difensore civico regionale del ruolo di Garante per il diritto alla salute ai sensi della legge 8 marzo 2017, n. 24 (Disposizioni in materia di sicurezza delle cure e della persona assistita, nonché in materia di responsabilità professionale degli esercenti le professioni sanitarie)).

L.r. Friuli-Venezia Giulia 30 ottobre 2018, n. 23 (Modifiche e integrazioni della l.r. 16 maggio 2014, n. 9 recante «Istituzione del Garante dei diritti della persona» e istituzione del Difensore civico regionale).

L.r. Lombardia 6 dicembre 2018, n. 22 (Istituzione del Garante regionale per la tutela delle vittime di reato).

L.r. Marche 12 dicembre 2018, n. 48 (Modifiche alla l.r. 28 luglio 2008, n. 23 (Autorità di garanzia per il rispetto dei diritti di adulti e bambini - Ombudsman regionale)).

L.r. Umbria 12 ottobre 2018, n. 7 (Ulteriori modificazioni ed integrazioni alla l.r. 27 novembre 2007, n. 30 (Nuova disciplina del Difensore civico regionale. Abrogazione della l.r. 30 novembre 1995, n. 45)).

Persone con disabilità

L.r. Campania 2 agosto 2018, n. 27 (Disposizioni per l'inclusione sociale, la rimozione delle barriere alla comunicazione, il riconoscimento e la promozione della lingua dei segni italiana e della lingua dei segni italiana tattile).

L.r. Marche 28 giugno 2018, n. 21 (Interventi regionali per favorire la vita indipendente delle persone con disabilità).

L.r. Marche 6 agosto 2018, n. 34 (Disposizioni per favorire l'accesso delle persone con disabilità alle aree demaniali destinate alla balneazione).

L.r. Puglia 3 ottobre 2018, n. 49 (Interventi a sostegno dei soggetti svantaggiati con residue capacità lavorative).

L.r. Puglia 3 ottobre 2019, n. 48 (Norme a sostegno dell'accessibilità delle aree demaniali destinate alla libera balneazione per le persone diversamente abili).

L.r. Sardegna 12 giugno 2018, n. 18 (Contributi per il trasporto delle persone con disabilità. Modifica alla l.r. n. 1 del 2018).

L.r. Sardegna 14 maggio 2018, n. 15 (Norme in materia di disturbi specifici dell'apprendimento (DSA)).

L.p. Trento 13 giugno 2018, n. 8 (Modificazioni della l.p. sull'handicap 2003, della l.p. sulle politiche sociali 2007, della l.p. 24 luglio 2012, n. 15 (Tutela delle persone non autosufficienti e delle loro famiglie e modificazioni delle leggi provinciali 3 agosto 2010, n. 19, e 29 agosto 1983, n. 29, in materia sanitaria), della l.p. sulla tutela della salute 2010 e della l.p. di recepimento delle direttive europee in materia di contratti pubblici 2016).

L.r. Veneto 23 febbraio 2018, n. 11 (Disposizioni per l'inclusione sociale, la rimozione delle barriere alla comunicazione e il riconoscimento e la promozione della lingua dei segni italiana e della lingua dei segni italiana tattile).

Immigrazione

L.r. Puglia 5 ottobre 2018, n. 51 (Modifiche alla l.r. 4 dicembre 2009, n. 32 (Norme per l'accoglienza, la convivenza civile e l'integrazione degli immigrati in Puglia)).

Diritti delle minoranze

L.r. Trentino-Alto Adige 24 maggio 2018, n. 3 (Norme in materia di tutela e promozione delle minoranze linguistiche cimbra, mòchena e ladina della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol).

Diritti dei lavoratori

L.r. Abruzzo 24 agosto 2018, n. 35 (Misure a sostegno delle imprese e dell'occupazione sul territorio regionale e di contrasto alle delocalizzazioni produttive).

L.r. Marche 31 luglio 2018, n. 30 (Modifiche alla l.r. 22 aprile 2014, n. 7 (Norme sulle misure di prevenzione e protezione dai rischi di caduta dall'alto da predisporre negli edifici per l'esecuzione dei lavori di manutenzione sulle coperture in condizioni di sicurezza)).

L.r. Puglia 29 giugno 2018, n. 29 (Norme in materia di politica regionale dei servizi per le politiche attive del lavoro e per il contrasto al lavoro nero e al caporalato).

L.r. Puglia 3 ottobre 2018, n. 49 – citata sopra: *Persone con disabilità*

L.r. Sardegna 12 giugno 2018, n. 19 (Misure in favore dei lavoratori ex SAREMAR).

L.r. Sardegna 24 luglio 2018, n. 25 (Misure in favore degli ex lavoratori del polo industriale di Ottana).

L.r. Toscana 29 giugno 2018, n. 32 (Disposizioni in materia di reclutamento speciale finalizzate al superamento del precariato. Modifiche alla l.r. 1/2009 in materia di capacità assunzionale e assegnazione temporanea dei dipendenti).

L.r. Umbria 14 febbraio 2018, n. 1 (Sistema integrato per il mercato del lavoro, l'apprendimento permanente e la promozione dell'occupazione. Istituzione dell'Agenzia regionale per le politiche attive del lavoro).

L.r. Veneto 25 ottobre 2018, n. 36 (Modifiche della l.r. 13 marzo 2009, n. 3 (Disposizioni in materia di occupazione e mercato del lavoro) e successive modificazioni).

Solidarietà, promozione sociale, assistenza alle famiglie

L.r. Basilicata 4 dicembre 2018, n. 50 (Diritto allo studio e sostegno all'apprendimento permanente nel corso della vita attiva).

L.p. Bolzano 13 marzo 2018, n. 21 (Promozione di iniziative contro lo spreco di prodotti alimentari e non alimentari).

L.p. Bolzano 22 giugno 2018, n. 81 (Agricoltura sociale).

L.r. Calabria 16 maggio 2018, n. 12 (Norme in materia di tutela, promozione e valorizzazione dell'invecchiamento attivo).

L.r. Calabria 3 agosto 2018, n. 27 (Promozione dell'attività di recupero e redistribuzione delle eccedenze alimentari per contrastare la povertà e il disagio sociale).

L.r. Campania 12 febbraio 2019, n. 2 (Norme per la promozione dell'invecchiamento attivo e modifiche alla l.r. 3 agosto 2013, n. 9 (Istituzione del servizio di Psicologia del territorio della Regione Campania)).

L.r. Campania 30 ottobre 2018, n. 31 (Modifiche alla l.r. 12 febbraio 2018, n. 2 (Norme per la promozione dell'invecchiamento attivo e modifiche alla l.r. 3 agosto 2013, n. 9 (Istituzione del servizio di Psicologia del territorio della Regione Campania)).

L.r. Emilia-Romagna 8 giugno 2018, n. 7 (Modifiche ed integrazioni alla l.r. 19 dicembre 2016, n. 24 (Misure di contrasto alla povertà e sostegno al reddito)).

L.r. Emilia-Romagna 25 giugno 2018, n. 8 (Ulteriori modifiche alla l.r. 4 luglio 2013, n. 5 (Norme per il contrasto, la prevenzione, la riduzione del rischio della dipendenza dal gioco d'azzardo patologico, nonché delle problematiche e delle patologie correlate)).

L.r. Friuli-Venezia Giulia 23 febbraio 2018, n. 7 (Crescere in Friuli-Venezia Giulia: armonizzare le politiche regionali per il benessere di bambini e adolescenti).

L.r. Lazio 18 dicembre 2018, n. 12 (Disposizioni in materia di prevenzione e riduzione del rischio sismico. Ulteriori disposizioni per la semplificazione e l'accelerazione degli interventi di ricostruzione delle aree colpite dagli eventi sismici del 2016 e successivi).

L.r. Lombardia 6 dicembre 2018, n. 18 (Iniziative a favore dei minori che frequentano nidi e micronidi).

L.r. Marche 12 marzo 2018, n. 3 (Istituzione del servizio civile volontario degli anziani).

L.r. Marche 17 maggio 2018, n. 16 (Modifiche alla l.r. 24 marzo 2015, n. 11 (Disposizioni per l'istituzione della Banca regionale della terra e per favorire l'occupazione nel settore agricolo)).

L.r. Marche 5 giugno 2018, n. 17 (Modifiche alla l.r. 12 marzo 2018, n. 3 (Istituzione del servizio civile volontario degli anziani).

L.r. Sardegna 6 luglio 2018, n. 24 (Interventi per la promozione e la valorizzazione dell'amministratore di sostegno a tutela dei soggetti deboli).

L.r. Toscana 23 gennaio 2018, n. 4 (Prevenzione e contrasto delle dipendenze da gioco d'azzardo patologico. Modifiche alla l.r. 57/2013).

L.r. Toscana 17 aprile 2018, n. 16 (Contributo straordinario di solidarietà a favore della moglie di Idy Diene).

L.r. Toscana 30 maggio 2018, n. 27 (Prevenzione della ludopatia. Modifiche alla l.r. 57/2013).

L.r. Toscana 31 ottobre 2018, n. 58 (Norme per la cooperazione sociale in Toscana).

L.r. Toscana 28 dicembre 2018, n. 76 (Revisione degli interventi a favore delle vittime del terrorismo e della criminalità organizzata. Modifiche alla l.r. 55/2006).

L.p. Trento 8 marzo 2018, n. 3 (Modificazioni della l.p. sul volontariato 1992).

L.p. Trento 11 luglio 2018, n. 13 (Integrazione della l.p. sulla scuola 2006: azioni ed interventi per la prevenzione degli stati di tossicodipendenza).

L.r. Umbria 22 ottobre 2018, n. 8 (Norme per la ricostruzione delle aree colpite dagli eventi sismici del 24 agosto 2016, 26 e 30 ottobre 2016 e successivi. Modificazioni ed integrazioni a leggi regionali).

L.r. Valle d'Aosta 17 dicembre 2018, n. 10 (Misure di prevenzione e di contrasto alla dipendenza dal gioco d'azzardo. Modificazioni alla l.r. 15 giugno 2015, n. 14 (Disposizioni in materia di prevenzione, contrasto e trattamento della dipendenza dal gioco d'azzardo patologico. Modificazioni alla l.r. 29 marzo 2010, n. 11 (Politiche e iniziative regionali per la promozione della legalità e della sicurezza))).

L.r. Veneto 4 ottobre 2018, n. 32 (Modifiche e integrazioni alla l.r. 3 novembre 2006, n. 23 (Norme per la promozione e lo sviluppo della cooperazione sociale)).

Educazione alla cittadinanza e alla legalità, contrasto al bullismo

L.r. Basilicata 30 novembre 2018, n. 45 (Interventi regionali per la prevenzione e il contrasto della criminalità e per la promozione della cultura della legalità e di un sistema integrato di sicurezza nell'ambito del territorio regionale).

L.r. Calabria 26 aprile 2018, n. 9 (Interventi regionali per la prevenzione e il contrasto del fenomeno della 'ndrangheta e per la promozione della legalità, dell'economia responsabile e della trasparenza).

L.r. Calabria 28 dicembre 2018, n. 51 (Modifiche alla l.r. 26 aprile 2018, n. 9 (Interventi regionali per la prevenzione e il contrasto del fenomeno della 'ndrangheta e per la promozione della legalità, dell'economia responsabile e della trasparenza)).

L.r. Marche 6 agosto 2018, n. 32 (Disciplina degli interventi regionali di carattere educativo per la prevenzione ed il contrasto dei fenomeni del bullismo, del cyberbullismo, del sexting e della cyberpedofilia).

L.r. Molise 10 dicembre 2018, n. 9 (Istituzione di una Commissione consiliare speciale, a carattere temporaneo, di studio sul fenomeno della criminalità organizzata in Molise).

L.r. Piemonte 5 febbraio 2018, n. 2 (Disposizioni in materia di prevenzione e contrasto dei fenomeni del bullismo e del cyberbullismo).

L.r. Puglia 3 ottobre 2018, n. 50 (Disposizioni in materia di prevenzione e contrasto dei fenomeni del bullismo e del cyberbullismo).

L.r. Puglia 8 novembre 2018, n. 52 (Proroga del termine di cui all'articolo 7, comma 3, della l.r. 13 dicembre 2013, n. 43 (Contrasto alla diffusione del gioco d'azzardo patologico (GAP))).

L.r. Puglia 20 dicembre 2018, n. 58 (Modifica alla l.r. 3 ottobre 2018, n. 50 (Disposizioni in materia di prevenzione e contrasto dei fenomeni del bullismo e del cyberbullismo)).

L.r. Umbria 9 maggio 2018, n. 4 (Disciplina degli interventi regionali per la prevenzione e il contrasto del fenomeno del bullismo e del cyberbullismo - Modificazioni a leggi regionali).

L.r. Valle d'Aosta 17 dicembre 2018, n. 10 – citato sopra: *Solidarietà, promozione sociale, assistenza alle famiglie*

L.r. Veneto 26 gennaio 2018, n. 1 (Modifica della l.r. 28 dicembre 2012, n. 48 (Misure per l'attuazione coordinata delle politiche regionali a favore della prevenzione del crimine organizzato e mafioso, della corruzione nonché per la promozione della cultura della legalità e della cittadinanza responsabile)).

PARTE II - L'INFRASTRUTTURA DIRITTI UMANI IN ITALIA

1. Organismi nazionali con competenza in materia di diritti umani

Il diritto internazionale dei diritti umani obbliga gli Stati a dotarsi di strutture specializzate per la promozione e la protezione dei diritti fondamentali, distinguendo, da un lato, gli apparati strettamente governativi, dall'altro, le strutture indipendenti, collegate alla società civile, il cui mandato consiste nel partecipare alla formazione delle politiche, promuovere e sviluppare la cultura dei diritti umani e prevenirne la violazione, per vie che sono diverse da quelle proprie del potere esecutivo.

Nel presente capitolo si illustrano composizione, mandato e attività di:

– *Organismi di natura parlamentare*: la Commissione straordinaria per i diritti umani del Senato della Repubblica; il Comitato permanente sui diritti umani nel mondo istituito presso la Commissione affari esteri (III) della Camera dei Deputati; la Commissione parlamentare per l'infanzia e l'adolescenza.

– *Organismi di natura governativa*: organismi istituiti presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri: il Dipartimento per le pari opportunità, la Commissione per le adozioni internazionali, il Comitato nazionale per la bioetica; organismi istituiti presso il Ministero degli affari esteri: il Comitato interministeriale per i diritti umani (CIDU), la Commissione nazionale italiana per l'UNESCO; organismi istituiti presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali: l'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza, l'Osservatorio nazionale sulla condizione delle persone con disabilità; i dipartimenti e gli uffici del Ministero della giustizia che si occupano in maniera specifica di diritti umani.

– *La Corte costituzionale*.

– *Autorità giudiziaria*: la Corte di cassazione quale supremo giudice di legittimità.

– *Autorità indipendenti*: Autorità per le garanzie nelle telecomunicazioni; Garante per la protezione dei dati personali; Commissione di garanzia dell'attuazione della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali; Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza; Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale.

L'infrastruttura nazionale per i diritti umani dell'Italia è completata dalle istituzioni accademiche che promuovono, insieme alla ricerca, la formazione e l'educazione ai diritti umani, nonché da numerose organizzazioni non-governative, alcune delle quali organizzate in rete.

1.1. Organismi parlamentari

1.1.1. Senato della Repubblica: Commissione straordinaria per la tutela e la promozione dei diritti umani

La Commissione straordinaria per la tutela e la promozione dei diritti umani del Senato della Repubblica è stata istituita per la prima volta durante la XIV legislatura (mozione 20 del 1° agosto 2001), quale sviluppo dell'esperienza maturata dal Comitato contro la pena di morte (1996-2001). Poiché la Commissione non ha carattere permanente, è necessario che sia istituita, con atto formale, all'inizio di ogni legislatura: questo è avvenuto nella XV legislatura (mozione 20 del 12 luglio 2006), nella XVI (mozione 13 del 26 giugno 2008), nella XVII (mozione 7 del 26 marzo 2013) e, da ultimo, nella XVIII legislatura (mozione 3 del 10 luglio 2018). In quest'ultima mozione, il Senato ha peraltro riaffermato l'intenzione di intraprendere l'iter di costituzione della Commissione permanente dei diritti umani.

La Commissione ha compiti di studio, osservazione e iniziativa in materia di tutela e promozione dei diritti umani internazionalmente riconosciuti; a tal fine, essa può: prendere contatto con istituzioni di altri Paesi e con organismi internazionali; effettuare missioni in Italia o all'estero, in particolare presso Parlamenti stranieri anche, ove necessario, allo scopo di stabilire intese per la promozione dei diritti umani o per favorire altre forme di collaborazione; svolgere procedure informative e formulare proposte e relazioni all'Assemblea; formulare pareri su disegni di legge e affari deferiti ad altre Commissioni.

La Commissione è costituita da 25 membri, in ragione della consistenza dei gruppi parlamentari d'appartenenza; tra di essi, la Commissione elegge i membri dell'Ufficio di Presidenza, composto dal Presidente, da due Vicepresidenti e da due Segretari.

Dal luglio 2018, la Commissione risulta così composta: *Presidente*: Stefania Pucciarelli; *Vicepresidenti*: Alberto Airola, Paola Binetti; *Segretari*: Elena Botto, Monica Cirinnà; *membri*: Emma Bonino, Marzia Casolati, Stefania Gabriella Anastasia Craxi, William De Vecchis, Daniela Donno, Valeria Fedeli, Gabriella Giammanco, Barbara Guidolin, Vanna Iori, Alessandra Maiorino, Gaspare Antonio Marinello, Barbara Masini, Assuntela Messina, Michela Montevocchi, Cesare Pianasso, Isabella Rauti, Mariarosaria Rossi, Loredana Russo, Julia Unterberger, Orietta Vanin.

Nel 2018, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sui livelli e i meccanismi di tutela dei diritti umani vigenti in Italia e nella realtà internazionale, la Commissione ha condotto 2 audizioni:

- 11 dicembre: Andrea Iacomini, portavoce dell'UNICEF Italia, e Marta Fiasco, ufficio advocacy UNICEF Italia, sul tema dei matrimoni precoci.
- 18 dicembre: Filomena Albano, Garante nazionale per l'infanzia e l'adolescenza.

1.1.2. Camera dei Deputati: Comitato permanente sui diritti umani nel mondo

La tutela dei diritti umani a livello internazionale rappresenta uno dei temi centrali dell'attività della Commissione affari esteri e comunitari (III Commissione) della Camera dei Deputati. A partire dalla X legislatura (1987-

1992), la Commissione ha istituito al proprio interno il *Comitato permanente sui diritti umani nel mondo* che, soprattutto attraverso lo strumento delle indagini conoscitive, assicura al Parlamento un aggiornamento continuo circa lo stato dei diritti umani a livello internazionale. Il Comitato, inoltre, ha il compito di seguire l'iter di singoli provvedimenti in tema di diritti umani, svolgendo un lavoro di carattere istruttorio rispetto alle attività della Commissione. Nell'attuale legislatura (XVIII), il Comitato è stato istituito il 5 dicembre 2018.

Nel 2018 il Comitato risulta così composto: *Presidente*: Iolanda Di Stasio; *Vicepresidente*: Maurizio Lupi; *Segretario*: Ivan Scalfarotto; *membri*: Michaela Biancofiore, Simone Billi, Laura Boldrini, Mario Alejandro Borghese, Pino Cabras, Emilio Carelli, Maria Rosaria Carfagna, Edmondo Cirielli, Andrea Colletti, Vito Comencini, Sabrina De Carlo, Andrea De Maria, Chiara Ehm Yana, Mirella Emiliozzi, Piero Fassino, Paolo Formentini, Lia Quartapelle Procopio, Valentino Valentini.

Nel 2018, la Commissione affari esteri ha deliberato l'avvio di un'indagine conoscitiva sull'impegno dell'Italia nella Comunità internazionale per la promozione e tutela dei diritti umani e contro le discriminazioni, svolgendo le seguenti audizioni:

- 4 ottobre: Urmila Bhoola, Relatrice speciale del Consiglio diritti umani delle Nazioni Unite sulle forme contemporanee di schiavitù;
- 23 ottobre: Ignace Youssif III Younan, patriarca di Antiochia dei Siri;
- 25 ottobre: Sam Rainsy e Saumura Tioulong, rispettivamente ex presidente e rappresentante del *Cambodia National Rescue Party*;
- 15 novembre: Alessandro Monteduro, direttore della Fondazione Aiuto alla Chiesa che soffre;
- 18 dicembre: Manlio Di Stefano, Sottosegretario agli affari esteri e alla cooperazione internazionale;
- 19 dicembre: Emanuela Del Re, Viceministra degli affari esteri e della cooperazione internazionale, e Stavros Lambrinidis, Rappresentante speciale dell'Unione europea per i diritti umani.

1.1.3. Organi bicamerali: Commissione parlamentare per l'infanzia e l'adolescenza

La Commissione parlamentare per l'infanzia e l'adolescenza è stata istituita dalla l. 23 dicembre 1997, n. 451, ma la sua denominazione e le sue competenze sono state modificate con l. 3 agosto 2009, n. 112.

La Commissione svolge essenzialmente compiti di indirizzo e controllo sulla concreta attuazione degli accordi internazionali e della legislazione relativi ai diritti dei minori. Inoltre, può sottoporre alle Camere osservazioni e proposte sugli effetti, sui limiti e sull'eventuale necessità di un adeguamento della legislazione vigente, per assicurarne la rispondenza alla normativa internazionale in materia di diritti del bambino.

La Commissione è composta da 20 Senatori e da 20 Deputati nominati, rispettivamente, dal Presidente del Senato della Repubblica e dal Presidente della Camera dei Deputati in proporzione al numero dei componenti dei gruppi parlamentari. Nel 2018,

la Commissione risulta così composta: *Presidente*: Licia Ronzulli; *Vicepresidenti* Caterina Bini, Simone Pillon; *Segretari*: Grazia D'angelo, Veronica Giannone; *membri per la Camera*: Maria Teresa Bellucci, Rossana Boldi, Fabiola Bologna, Vittoria Casa, Laura Cavandoli, Rosa Maria Di Giorgi, Ketty Fogliani, Claudia Gobbato, Carmela Grippa, Anna Macina, Patrizia Marrocco, Ubaldo Pagano, Patrizia Prestipino, Michela Rostan, Paolo Siani, Maria Spena, Gilda Sportiello, Giuseppina Versace, Leda Volpi; *membri per il Senato*: Luisa Angrisani, Stefano Bertacco, Paola Binetti, Paola Boldrini, Lello Ciampolillo, Barbara Floridia, Francesco Maria Giro, Lucio Malan, Raffaella Fiormaria Marin, Susy Matriciano, Raffaele Mautone, Edoardo Patriarca, Maria Saponara, Liliana Segre, Pierpaolo Sileri, Julia Unterberger.

Nel 2018, la Commissione non ha svolto indagini conoscitive o audizioni.

1.1.4. Atti parlamentari in materia di diritti umani

Viene qui di seguito presentata una sintesi dei principali atti parlamentari in materia di diritti umani nell'anno 2018, suddivisa per disegni di legge ed atti di indirizzo e di controllo (mozioni, interpellanze, interrogazioni a risposta orale e scritta, risoluzioni, ordini del giorno). Per ciascun atto viene riportato il proponente o primo firmatario, il codice (in particolare, la lettera «C» indica che l'atto è stato presentato alla Camera dei Deputati, la lettera «S» indica che l'atto è stato presentato al Senato), l'intestazione, la data di presentazione e dell'ultimo aggiornamento.

Disegni di legge

A partire dall'attuale Annuario 2019, i progetti di legge presentati in Parlamento sono organizzati in 11 categorie che fanno riferimento ai principali strumenti giuridici adottati dalle Nazioni Unite in ambito diritti umani, disarmo e diritto internazionale umanitario e penale (v. Parte I, 1.1 e 1.2; Parte III, 1.5 e 5), nonché agli Obiettivi di sviluppo sostenibile (SDGs), adottati dalle Nazioni Unite nel 2015. Per il lavoro di codifica degli atti sono stati utilizzati 50 descrittori contenuti nel sistema di classificazione dei documenti parlamentari TESEO (TEsauro SENato per l'Organizzazione dei documenti parlamentari), secondo lo schema riportato nella seguente tabella.

Categorie	Strumento internazionale di riferimento	Descrittori (TESEO)	SDGs
1) Razzismo	Convenzione internazionale per l'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale	Razzismo	10 – Ridurre le disuguaglianze

segue

Categorie	Strumento internazionale di riferimento	Descrittori (TESEO)	SDGs
2) Diritti civili e politici	Patto internazionale sui diritti civili e politici	Diritti civili e politici Libertà di corrispondenza Libertà di domicilio Libertà di stampa Libertà religiosa Tutela della riservatezza (dati sensibili e personali, privacy, sistemi informativi personali) Libertà di associazione Libertà di pensiero Libertà di riunione Libertà della persona	16 – Pace, giustizia e istituzioni solide
3) Diritti economici, sociali e culturali (inclusi bioetica e diritto all'ambiente)	Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali	Sicurezza sociale Tutela dei lavoratori Libertà di insegnamento Tutela della salute Vita umana	1 – Sconfiggere la povertà 3 – Salute e benessere 4 – Istruzione di qualità 6 – Acqua pulita e servizi igienico-sanitari 8 – Lavoro dignitoso e crescita economica 10 – Ridurre le disuguaglianze 13 – Lotta contro il cambiamento climatico 15 – Vita sulla terra 17 – Partnership per gli obiettivi
4) Diritti delle donne	Convenzione contro ogni forma di discriminazione nei confronti delle donne	Donne Eguaglianza (discriminazione, parità uguaglianza ed equilibrio) Relazioni di genere Parità tra sessi (pari opportunità)	5 – Parità di genere

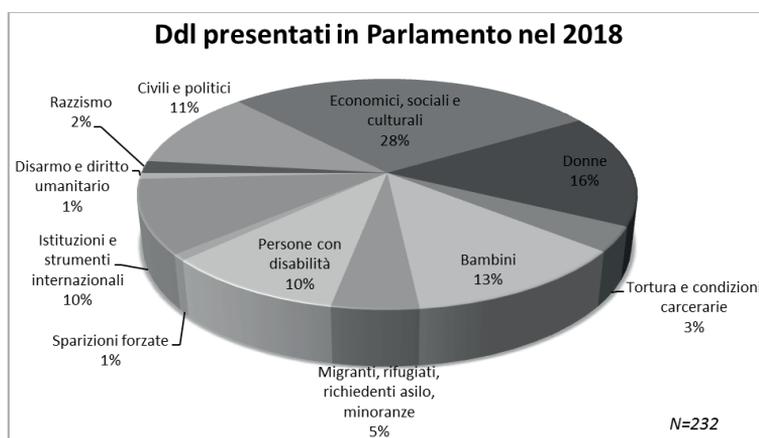
segue

Categorie	Strumento internazionale di riferimento	Descrittori (TESEO)	SDGs
4) Diritti delle donne	Convenzione contro ogni forma di discriminazione nei confronti delle donne	Reati sessuali (molestie sessuali, abuso familiare, violenza sessuale) Violenza e minacce (violenza domestica e familiare)	5 – Parità di genere
5) Tortura, condizioni carcerarie e diritti delle persone detenute	Convenzione internazionale contro la tortura	Sistemi carcerari Detenuti (detenute madri) Lavoro dei detenuti Maltrattamenti e sevizie (tortura, pratiche di mutilazione)	16 – Pace, giustizia e istituzioni solide
6) Diritti del bambino	Convenzione sui diritti del bambino	Minori Reati sessuali (molestie sessuali, abuso familiare, violenza sessuale, corruzione di minorenni, sfruttamento e abuso sessuale, pedofilia)	16 – Pace, giustizia e istituzioni solide
7) Migranti, rifugiati, richiedenti asilo, minoranze	Convenzione internazionale sulla protezione dei diritti di tutti i lavoratori migranti e dei membri delle loro famiglie	Diritti degli stranieri Lavoratori immigrati Immigrazione Minoranze etniche e religiose Cittadinanza	10 – Ridurre le disuguaglianze
8) Persone con disabilità	Convenzione sui diritti delle persone con disabilità	Soggetti disabili	10 – Ridurre le disuguaglianze
9) Sparizioni forzate	Convenzione internazionale per la protezione di tutte le persone dalle sparizioni forzate	Perseguitati politici e razziali	16 – Pace, giustizia e istituzioni solide

segue

Categorie	Strumento internazionale di riferimento	Descrittori (TESEO)	SDGs
10) Istituzioni nazionali per i diritti umani e ratifica di strumenti internazionali	10) Istituzioni nazionali per i diritti umani e ratifica di strumenti internazionali	Diritti e doveri della persona Diritti fondamentali non tradizionali Diritti fondamentali tradizionali	16 – Pace, giustizia e istituzioni solide
10) Istituzioni nazionali per i diritti umani e ratifica di strumenti internazionali	10) Istituzioni nazionali per i diritti umani e ratifica di strumenti internazionali	Diritti dell'uomo Reati contro i diritti fondamentali Organizzazioni non governative (Ong) Diritto di autodeterminazione dei popoli Ratifica dei trattati	16 – Pace, giustizia e istituzioni solide
11) Disarmo, diritto internazionale umanitario e penale	<i>v. Parte I, 1.2 e Parte III, 5</i>	Disarmo Crimini internazionali Guerra (guerra elettronica e cibernetica) Crimini di guerra, contro l'umanità e genocidio Pace Prigionieri di guerra Zone di guerra e di operazioni militari Tribunali internazionali	16 – Pace, giustizia e istituzioni solide

In totale, nel 2018 sono stati presentati in Parlamento 232 disegni di legge in materia di diritti umani. Più della metà dei progetti ha attinenza con tre categorie principali: diritti economici sociali e culturali (66), diritti delle donne (37) e diritti dei bambini (29). Circa un terzo è quasi equamente distribuito in altre tre categorie: diritti civili e politici (26), istituzioni nazionali e ratifica di strumenti internazionali (24), e diritti delle persone con disabilità (23). Le restanti categorie coprono poco più del 10% dei disegni presentati: diritti di migranti, rifugiati, richiedenti asilo e minoranze (11), tortura e condizioni carcerarie (8), razzismo (4), sparizioni forzate (2), disarmo e diritto internazionale umanitario e penale (2).



Il 95% dei progetti è di iniziativa parlamentare. Otto proposte di legge sono invece di iniziativa governativa, e riguardano, in particolare:

- *diritti economici, sociali e culturali*: conversione in legge del d.l. 12 luglio 2018, n. 87, recante disposizioni urgenti per la dignità dei lavoratori e delle imprese (atti C.924 e S.741);

- *diritti delle donne*: disposizioni in materia di tutela delle vittime di violenza domestica e di genere (atto C.1455);

- *ratifica dei seguenti strumenti internazionali*: Convenzione del Consiglio d'Europa contro il traffico di organi umani (atto C.1122); Protocolli n. 15 e 16 alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (atto C.1124); Protocollo addizionale di Nagoya - Kuala Lumpur, in materia di responsabilità e risarcimenti, al Protocollo di Cartagena sulla biosicurezza (atti C.1123 e S.926); Convenzioni OIL n. 155, sulla salute e la sicurezza dei lavoratori, e n. 187 sul quadro promozionale per la salute e la sicurezza sul lavoro (atto S.986).

Tre proposte sono di iniziativa popolare (il cui esame, tuttavia, al dicembre 2018 non è ancora iniziato), e riguardano:

- *diritti economici, sociali e culturali*: «Legge Rifiuti Zero: per una vera società sostenibile» (atto C.3) e «Carta dei diritti universali del lavoro. Nuovo statuto di tutte le lavoratrici e di tutti i lavoratori» (atto C.11);

- *diritti di migranti*: «Nuove norme per la promozione del regolare soggiorno e dell'inclusione sociale e lavorativa di cittadini stranieri non comunitari» (atto C.13).

Soltanto due dei 232 progetti di legge presentati in ambito diritti umani (meno dell'1%, dunque) sono stati approvati dal Parlamento in maniera definitiva (aggiornamento: aprile 2019). In entrambi i casi si tratta di atti di iniziativa governativa: «Conversione in legge, con modificazioni, del d.l. 12 luglio 2018, n. 87, recante disposizioni urgenti per la dignità dei lavoratori e delle imprese» (atto S.741, ora l. 9 agosto 2018, n. 96) e «Ratifica ed esecuzione del Protocollo addizionale di Nagoya - Kuala Lumpur, in materia di responsabilità e risarcimenti, al Protocollo di Cartagena sulla Biosicurezza, fatto a Nagoya il 15 ottobre 2010» (atto S.926, ora l. 16 gennaio 2019, n. 7).

Altri due progetti sono stati approvati da un ramo del Parlamento: si tratta del testo «Modifiche al codice di procedura penale: disposizioni in materia di tutela delle vittime di violenza domestica e di genere» (atto C.1455, di iniziativa governativa, approvato dalla Camera il 3 aprile 2019) e del disegno «Misure per prevenire e contrastare condotte di maltrattamento o di abuso, anche di natura psicologica, in danno dei minori negli asili nido e nelle scuole dell'infanzia e delle persone ospitate nelle strutture socio-sanitarie e socio-assistenziali per anziani e persone con disabilità e delega al Governo in materia di formazione del personale» (atto C.1066, l'unico di iniziativa parlamentare ad essere stato approvato dalla Camera il 23 ottobre 2018).

L'elenco completo, aggiornato a dicembre 2018, dei disegni di legge in materia di diritti umani presentati in Parlamento nel corso dell'anno è disponibile online al seguente indirizzo web: www.annuarioitalianodirittiumani.it, all'interno della sezione «Allegati».

Razzismo

Nonostante l'UNAR segnali un aumento dei discorsi d'odio e di intolleranza su media e web (v. Parte II, 1.2.1), soltanto il 2% circa dei disegni di legge presentati in Parlamento nel 2018 affrontano tale argomento, come di seguito riportati.

S.362 - *Sen. Liliana Segre (Misto) e altri*

Istituzione di una Commissione parlamentare di indirizzo e controllo sui fenomeni di intolleranza, razzismo, antisemitismo e istigazione all'odio e alla violenza

14 maggio 2018: Presentato al Senato

26 giugno 2018: Assegnato (non ancora iniziato l'esame)

S.634 - *Sen. Paola Boldrini (PD) e altri*

Modifiche al codice penale e altre disposizioni in materia di contrasto dell'istigazione all'odio e alla discriminazione (hate speech)

11 luglio 2018: Presentato al Senato

1 agosto 2018: Assegnato (non ancora iniziato l'esame)

C.1082 - *On. Lia Quartapelle Procopio (PD)*

Modifiche all'articolo 604-bis del codice penale e alla legge 13 ottobre 1975, n. 654, e altre disposizioni in materia di apologia dei crimini contro l'umanità e di istigazione all'odio e alla discriminazione

6 agosto 2018: Presentato alla Camera

Da assegnare

C.1420 - *On. Ivan Scalfarotto (PD)*

Istituzione di una Commissione parlamentare di indirizzo e controllo sui fenomeni di intolleranza, razzismo, antisemitismo e istigazione all'odio e alla violenza

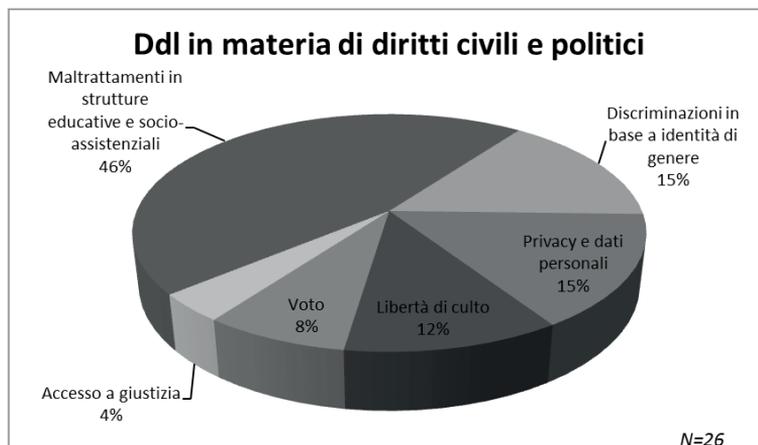
6 dicembre 2018: Presentato alla Camera

Da assegnare

Diritti civili e politici

Dei 26 disegni di legge relativi ai diritti civili e politici, la cui promozione rientra tra i *targets* dell'Obiettivo 16 («promuovere società pacifiche e più inclusive per uno sviluppo sostenibile; offrire l'accesso alla giustizia per tutti

e creare organismi efficaci, responsabili e inclusivi a tutti i livelli»), circa la metà (12) riguarda il contrasto a ogni forma di maltrattamento e abuso in asili nido, scuole dell'infanzia e strutture socio-assistenziali per minori, anziani e persone con disabilità, anche attraverso l'uso di strumenti di videosorveglianza; 4 il contrasto alle discriminazioni motivate dall'orientamento sessuale e dall'identità di genere; 4 la tutela della privacy e dei dati personali; 3 la libertà di culto e la prevenzione di ogni forma di fondamentalismo e radicalismo; 2 il diritto di voto e 1 l'accesso alla giustizia.



Si segnalano, in particolare:

C.220 - On. Deborah Bergamini (FI) e altri

Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sull'utilizzo dei *big data*, su eventuali violazioni della disciplina per la protezione dei dati personali, nonché sulla manipolazione di dati conservati su piattaforme informatiche o comunque su supporto tecnologico e dei servizi telematici per la realizzazione di reti sociali virtuali

23 marzo 2018: Presentato alla Camera

5 febbraio 2019: Assegnato (non ancora iniziato l'esame)

C.1013 - On. Manfred Schullian (Misto, Minoranze linguistiche)

Modifica all'articolo 134 della Costituzione, concernente il ricorso diretto alla Corte costituzionale per la tutela dei diritti fondamentali

26 luglio 2018: Presentato alla Camera

31 ottobre 2018: Assegnato (non ancora iniziato l'esame)

C.1056 - On. Emanuele Fiano (PD) e altri

Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sulla diffusione intenzionale e massiva di informazioni false attraverso la rete internet e sul diritto all'informazione e alla libera formazione dell'opinione pubblica

3 agosto 2018: Presentato alla Camera

19 dicembre 2018: Assegnato (non ancora iniziato l'esame)

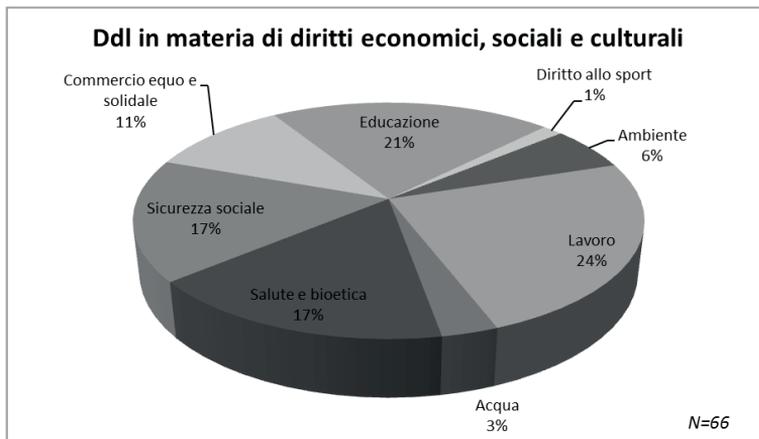
Diritti economici, sociali e culturali (inclusi bioetica e diritto all'ambiente)

La categoria dei diritti economici, sociali e culturali, oltre a essere quella più ricorrente per numero di disegni di legge presentati nel 2018 (66), è anche quella che mostra maggiore attinenza con il perseguimento degli SDGs. Circa

l'80% delle proposte legislative in quest'area fa riferimento a quattro dimensioni principali:

- *diritti connessi all'ambito lavorativo*: diritto al lavoro, tutela da licenziamenti illegittimi, sicurezza e salute nei luoghi di lavoro, partecipazione dei lavoratori alla gestione e ai risultati dell'impresa, equo compenso (Obiettivo 8: incentivare una crescita economica, duratura, inclusiva e sostenibile, un'occupazione piena e produttiva ed un lavoro dignitoso per tutti);
- *educazione*, con particolare riferimento all'avvio di due percorsi educativi nelle scuole primarie e secondarie: «cultura costituzionale, educazione civica e cittadinanza europea» e «cittadinanza attiva e democrazia diretta» (Obiettivo 4: fornire un'educazione di qualità, equa ed inclusiva, e opportunità di apprendimento per tutti);
- *sicurezza sociale*, intesa soprattutto sotto forma di fondi, agevolazioni fiscali, assegni e trattamenti pensionistici (Obiettivo 1: porre fine ad ogni forma di povertà; Obiettivo 10: ridurre le disuguaglianze all'interno e fra le Nazioni);
- *salute e bioetica* (Obiettivo 3: assicurare la salute e il benessere per tutti e per tutte le età).

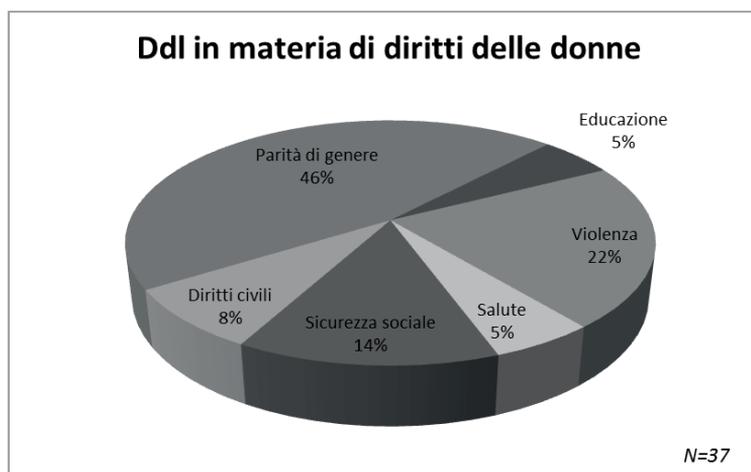
L'11% dei disegni di legge è finalizzato a promuovere il commercio equo e solidale (Obiettivo 10: ridurre le disuguaglianze all'interno e fra le Nazioni; Obiettivo 17: rafforzare i mezzi di attuazione e rinnovare il partenariato mondiale per lo sviluppo sostenibile). Il restante 10% circa si prefigge di tutelare il diritto all'ambiente (Obiettivo 13: adottare misure urgenti per combattere i cambiamenti climatici e le sue conseguenze; Obiettivo 15: proteggere, ripristinare e favorire un uso sostenibile dell'ecosistema terrestre, gestire sostenibilmente le foreste, contrastare la desertificazione, arrestare e far retrocedere il degrado del terreno, e fermare la perdita di diversità biologica), all'acqua (Obiettivo 6: garantire a tutti la disponibilità e la gestione sostenibile dell'acqua e delle strutture igienico sanitarie) e allo sport.



Diritti delle donne

In sintonia con l'Obiettivo 5 (raggiungere l'uguaglianza di genere, per l'*empowerment* di tutte le donne e le ragazze), circa la metà dei 37 disegni di legge

relativi alla tutela dei diritti delle donne riguarda la promozione della parità di genere e delle pari opportunità tra donna e uomo, con particolare riferimento al superamento del divario retributivo e all'equa rappresentanza nei seguenti ambiti: consigli e giunte comunali, magistratura, organi di amministrazione e controllo delle società quotate in mercati regolamentati, mezzi di comunicazione, sport professionistico. 8 progetti riguardano il contrasto di ogni forma di violenza contro le donne; 5 il tema della sicurezza sociale (intesa soprattutto sotto forma di trattamenti pensionistici in favore delle (madri) lavoratrici); 3 i diritti civili (riacquisto della cittadinanza da parte delle donne che l'hanno perduta a seguito del matrimonio con uno straniero); 2 la promozione di un'educazione di genere; 2 il diritto alla salute delle donne.



Si segnalano, in particolare, due progetti finalizzati a istituire altrettante commissioni di inchiesta parlamentari:

C.508 - On. Susanna Cenni (PD) e altri

Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sulla condizione economica e sociale delle donne, sulle pari opportunità e sull'attuazione delle politiche di genere in Italia

13 aprile 2018: Presentato alla Camera

4 luglio 2018: Assegnato (non ancora iniziato l'esame)

S.313 - Sen. Donatella Conzatti (FI-BP) e altri

Istituzione di una Commissione parlamentare per i diritti della donna e l'uguaglianza di genere

2 maggio 2018: Presentato al Senato

27 giugno 2018: Assegnato (non ancora iniziato l'esame)

Tortura, condizioni carcerarie e diritti delle persone detenute

Si segnala, in particolare, che nel 2018 sono stati presentati due disegni di legge finalizzati a modificare la l. 14 luglio 2017, n. 110, che introduce nell'ordinamento italiano il reato di tortura.

S.93 - Sen. Vanna Iori (PD) e altri

Modifiche alla legge 26 luglio 1975, n. 354, in materia di relazioni affettive tra i detenuti e i figli minorenni

23 marzo 2018: Presentato al Senato

21 giugno 2018: Assegnato (non ancora iniziato l'esame)

S.77 - Sen. Loredana De Petris (Misto)

Norme per l'inclusione della conoscenza e dell'addestramento all'uso delle risorse della nonviolenza nell'ambito dei percorsi didattici per l'istruzione, la formazione e l'aggiornamento del personale delle forze di polizia

23 marzo 2018: Presentato al Senato

21 giugno 2018: Assegnato (non ancora iniziato l'esame)

C.123 - On. Edmondo Cirielli (FDI) e altri

Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sulle responsabilità del mancato adeguamento degli istituti penitenziari e sul sovraffollamento delle carceri

23 marzo 2018: Presentato alla Camera

26 giugno 2018: Assegnato (non ancora iniziato l'esame)

C.494 - On. Edmondo Cirielli (FDI) e altri

Abrogazione degli articoli 613-bis e 613-ter del codice penale, in materia di tortura e istigazione del pubblico ufficiale a commettere tortura, e introduzione di una circostanza aggravante comune per i pubblici ufficiali

11 aprile 2018: Presentato alla Camera

10 luglio 2018: Assegnato (non ancora iniziato l'esame)

S.382 - Sen. Antonio Iannone (FdI) e altri

Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sulle responsabilità del mancato adeguamento degli istituti penitenziari e sul sovraffollamento delle carceri

16 maggio 2018: Presentato al Senato

3 luglio 2018: Assegnato (non ancora iniziato l'esame)

S.409 - Sen. Antonio Iannone (FdI) e altri

Abrogazione dei delitti di tortura e di istigazione del pubblico ufficiale a commettere tortura e previsione di un'aggravante comune per i pubblici ufficiali

21 maggio 2018: Presentato al Senato

3 luglio 2018: Assegnato (non ancora iniziato l'esame)

S.958 - Sen. Angela Anna Bruna Piarulli (M5S) e altri

Disposizioni per la promozione dell'attività fisica e sportiva negli istituti penitenziari minorili

26 novembre 2018: Presentato al Senato

14 febbraio 2019: Assegnato (non ancora iniziato l'esame)

C.1457 - On. Lucia Annibali (PD) e altri

Modifiche all'articolo 90-ter del codice di procedura penale, in materia di comunicazione dell'evasione e della scarcerazione alla persona offesa, e alla legge 26 luglio 1975, n. 354, in materia di concessione di benefici penitenziari e di trattamento cognitivo-comportamentale del condannato, per la tutela delle vittime e la prevenzione della recidiva per gravi reati contro la persona

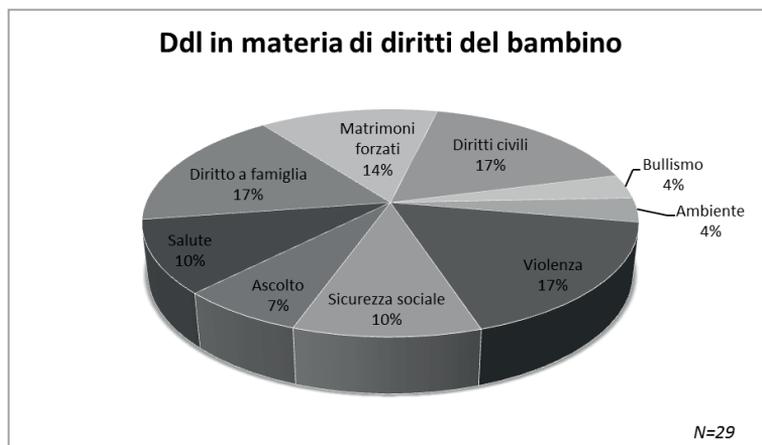
18 dicembre 2018: Presentato alla Camera

3 aprile 2019: Assorbito

Diritti del bambino

I quattro ambiti principali a cui fanno riferimento circa i due terzi dei disegni di legge in materia di diritti del bambino riguardano: contrasto di ogni forma di violenza contro i bambini (incluso sfruttamento sessuale, pedofilia e pedo-pornografia); diritti civili (con particolare riferimento alla sottrazione o trattamento anche all'estero dei minori); diritto ad una famiglia (inclusi i diritti

dei bambini nelle pratiche di affidamento e adozione); prevenzione e contrasto dei matrimoni forzati. Il restante terzo attiene ai seguenti ambiti: sicurezza sociale (sotto forma di assegni e permessi lavorativi); diritto alla salute; diritto dei bambini ad esprimere un'opinione ed essere ascoltati; diritto all'ambiente; contrasto ai fenomeni di bullismo.



Si segnala, in particolare, un progetto finalizzato a istituire una commissione di inchiesta parlamentare:

C.643 - *On. Federica Zanella (FI) e altri*

Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sui fenomeni del bullismo e del cyberbullismo

18 maggio 2018: *Presentato alla Camera*

16 ottobre 2018: *Assegnato (non ancora iniziato l'esame)*

Migranti, rifugiati, richiedenti asilo, minoranze

Oltre la metà degli 11 disegni di legge presentati in tale ambito riguarda modifiche alla l. 5 febbraio 1992, n. 91, in materia di acquisto della cittadinanza italiana.

C.13 - *Popolare*

Nuove norme per la promozione del regolare soggiorno e dell'inclusione sociale e lavorativa di cittadini stranieri non comunitari

23 marzo 2018: *Presentato alla Camera*

26 giugno 2018: *Assegnato (non ancora iniziato l'esame)*

S.70 - *Sen. Pietro Grasso (Misto) e altri*

Modifiche alla legge 5 febbraio 1992, n. 91, recante nuove norme sulla cittadinanza

23 marzo 2018: *Presentato al Senato*

21 giugno 2018: *Assegnato (non ancora iniziato l'esame)*

C.105 - *On. Laura Boldrini (Misto) e altri*

Modifiche alla legge 5 febbraio 1992, n. 91, recante nuove norme sulla cittadinanza

23 marzo 2018: *Presentato alla Camera*

31 ottobre 2018: *In corso di esame in commissione*

C.555 - *On. Galeazzo Bignami (FI)*

Introduzione dell'articolo 42-bis del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, di cui al d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286, in materia di istituzione del Registro nazionale dei mediatori culturali

23 aprile 2018: Presentato alla Camera

7 agosto 2018: Assegnato (non ancora iniziato l'esame)

S.359 - *Sen. Roberto Rampi (PD)*

Riconoscimento allo straniero dell'elettorato attivo e passivo nelle elezioni amministrative

2 maggio 2018: Presentato al Senato

26 giugno 2018: Assegnato (non ancora iniziato l'esame)

C.679 - *On. Massimo Bitonci (Lega)*

Modifiche alla legge 15 dicembre 1999, n. 482, recante norme in materia di tutela delle minoranze linguistiche storiche

31 maggio 2018: Presentato alla Camera

Da assegnare

C.717 - *On. Renata Polverini (FI)*

Modifiche alla legge 5 febbraio 1992, n. 91, in materia di cittadinanza

11 giugno 2018: Presentato alla Camera

26 novembre 2018: Assegnato (non ancora iniziato l'esame)

S.520 - *Sen. Edoardo Patriarca (PD) e altri*

Modifiche alla legge 5 febbraio 1992, n. 91, in materia di acquisto della cittadinanza italiana

25 giugno 2018: Presentato al Senato

8 novembre 2018: Assegnato (non ancora iniziato l'esame)

C.797 - *On. Fausto Longo (Misto, Civica Popolare-AP-PSI-Area Civica)*

Modifiche alla legge 5 febbraio 1992, n. 91, in materia di riconoscimento della cittadinanza italiana agli stranieri di origine italiana

27 giugno 2018: Presentato alla Camera

Da assegnare

C.920 - *On. Matteo Orfini (PD)*

Modifiche alla legge 5 febbraio 1992, n. 91, e altre disposizioni in materia di cittadinanza

12 luglio 2018: Presentato alla Camera

Da assegnare

C.1152 - *On. Stefania Ascari (M5S)*

Modifiche al testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, di cui al d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286, nonché al d.lgs. 19 novembre 2007, n. 251, in materia di cause ostative al rilascio o al rinnovo del permesso di soggiorno e al riconoscimento dello status di rifugiato

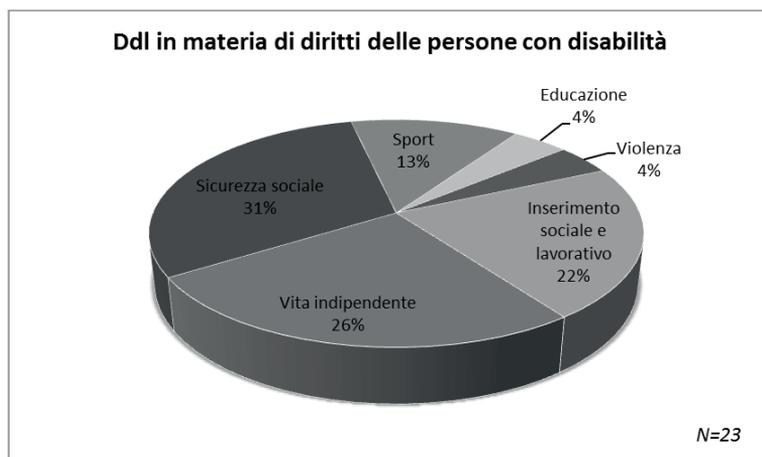
11 settembre 2018: Presentato alla Camera

Da assegnare

Diritti delle persone con disabilità

Circa un terzo dei 23 disegni di legge presentati in tale ambito riguarda la sicurezza sociale (sotto forma di congedi parentali, benefici fiscali, assegni e assistenza sanitaria e domiciliare); sei progetti intendono promuovere la vita

indipendente delle persone con disabilità (con particolare riferimento all'abbattimento delle barriere architettoniche, al diritto alla mobilità urbana, alla qualità della vita); cinque si pongono l'obiettivo di favorire il loro inserimento sociale e lavorativo; tre ne promuovono il diritto allo sport; uno il diritto all'educazione (attribuzione delle risorse e delle ore di sostegno per gli alunni con disabilità); un testo concerne infine il delitto di violenza sessuale in danno di persone con disabilità.



Sparizioni forzate

S.340 - *Sen. Stefano Bertacco (FdI) e altri*

Modifiche alla legge 30 marzo 2004, n. 92, in materia di estensione del diritto di richiesta del riconoscimento previsto per i congiunti degli infoibati e per la concessione di un contributo alla Società di studi fiumani

8 maggio 2018: *Presentato al Senato*

26 giugno 2018: *Assegnato (non ancora iniziato l'esame)*

C.1049 - *On. Fabio Rampelli (FDI) e altri*

Modifica all'articolo 3 della legge 30 marzo 2004, n. 92, concernente l'estensione del diritto di chiedere il riconoscimento previsto per i congiunti degli infoibati, nonché concessione di un contributo alla Società di studi fiumani

1 agosto 2018: *Presentato alla Camera*

4 aprile 2019: *Assegnato (non ancora iniziato l'esame)*

Istituzioni nazionali per i diritti umani e ratifica di strumenti internazionali

Otto disegni di legge vertono sulla creazione di istituzioni nazionali per i diritti umani (Obiettivo 16: promuovere società pacifiche e più inclusive per uno sviluppo sostenibile; offrire l'accesso alla giustizia per tutti e creare organismi efficaci, responsabili e inclusivi a tutti i livelli), con particolare riferimento alla Commissione nazionale per la promozione e la protezione dei diritti umani fondamentali (atti C.855, l'unico in corso di esame in commissione, S.593, S.654, C.917, C.1323), all'Ufficio nazionale contro il razzismo e la discriminazione (atto C.1058), e all'Autorità garante dei diritti della famiglia (atti

S.108 e S.129).

Inoltre, 16 disegni di legge promuovono la ratifica ed esecuzione dei seguenti strumenti internazionali:

Convenzione OIL n. 169 su popoli indigeni e tribali, fatta a Ginevra il 27 giugno 1989 (atti S.38 e C.1096);

Protocolli n. 12, 15 e 16 alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (atti C.35, C.1077, C.1106, C.1107, C.1124);

Capitolo C della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla partecipazione degli stranieri alla vita pubblica a livello locale, fatta a Strasburgo il 5 febbraio 1992 (atto C.1076);

Protocollo addizionale alla Convenzione del Consiglio d'Europa sulla criminalità informatica, riguardante la criminalizzazione degli atti di razzismo e xenofobia commessi a mezzo di sistemi informatici, fatto a Strasburgo il 28 gennaio 2003 (atto C.1094)

Convenzione del Consiglio d'Europa contro il traffico di organi umani (atti C.1091, C.1122);

Protocollo addizionale di Nagoya - Kuala Lumpur, in materia di responsabilità e risarcimenti, al Protocollo di Cartagena sulla biosicurezza (atti C. 1098, C.1123 e S.926, quest'ultimo approvato definitivamente nel corso del 2019: l. 16 gennaio 2019, n. 7);

Convenzioni OIL n. 155, sulla salute e la sicurezza dei lavoratori, e n. 187 sul quadro promozionale per la salute e la sicurezza sul lavoro (atto S.986);

Convenzione OIL n. 188 sul lavoro nel settore della pesca, fatta a Ginevra il 14 giugno 2007 (atto S.932).

Disarmo, diritto internazionale umanitario e penale

S.667 - *Sen. Alberto Airola (M5S) e altri*

Ratifica ed esecuzione degli emendamenti allo Statuto istitutivo della Corte penale internazionale, ratificato ai sensi della legge 12 luglio 1999, n. 232, adottati a Kampala l'11 giugno 2010

17 luglio 2018: Presentato al Senato

5 marzo 2019: In corso di esame in commissione

C.1288 - *On. Stefania Pezzopane (PD)*

Modifica alla legge 20 luglio 2000, n. 211, in materia di estensione del «Giorno della Memoria» al ricordo di tutte le vittime delle persecuzioni etniche, sessuali, sociali e religiose, deportate nei campi di sterminio nazisti

19 ottobre 2018: Presentato alla Camera

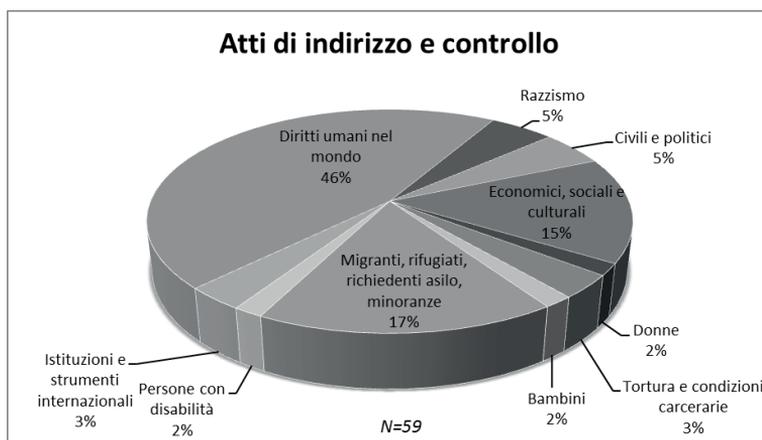
24 gennaio 2019: Assegnato (non ancora iniziato l'esame)

Atti di indirizzo e di controllo

In aggiunta ai disegni di legge sin qui analizzati, nel corso del 2018 il Parlamento ha adottato complessivamente 59 atti di indirizzo e di controllo in materia di diritti umani, di cui 6 mozioni, 3 interpellanze, 3 interrogazioni a risposta orale, 22 interrogazioni a risposta scritta, 12 interrogazioni in commissione, 6 risoluzioni in commissione e 7 ordini del giorno in assemblea.

Tali strumenti sono stati utilizzati dai parlamentari prevalentemente per conoscere, monitorare o indirizzare l'azione di governo rispetto alla situazione

dei diritti umani in altri Paesi: quasi la metà degli atti fa infatti riferimento a Ungheria, Cambogia, Arabia Saudita, Russia, Nigeria, Tailandia, Cina, Tanzania, Turchia, Eritrea, Camerun, Mauritania, Pakistan, Yemen, Libia. Circa un terzo degli altri atti non legislativi riguarda i diritti di migranti, rifugiati, richiedenti asilo e minoranze (con particolare riferimento alle condizioni di sbarco e accoglienza di migranti e richiedenti asilo, ai diritti delle persone rom, sinti e caminanti, e al *Global Compact* delle Nazioni Unite per una migrazione sicura, ordinata e regolare) e i diritti economici, sociali e culturali (in particolare bioetica e diritto alla salute, e cooperazione internazionale allo sviluppo). Seguono poi, in via residuale, le altre categorie, con percentuali simili: razzismo e discorsi d'odio (5%), diritti civili e politici (soprattutto vita privata e familiare, libertà di espressione, tutela della *privacy* e dei dati personali: 5%), tortura, trattamenti inumani e degradanti e diritti dei detenuti (3%), istituzioni nazionali per i diritti umani (in particolare difensore civico e dialogo con il Consiglio diritti umani delle Nazioni Unite: 3%), diritti delle persone con disabilità (in particolare diritto alla mobilità: 2%), diritti del bambino (in particolare diritto all'educazione: 2%) e diritti delle donne (in particolare contrasto a ogni forma di violenza: 2%).



Fonte: Openparlamento (criteri di ricerca: «diritti umani», «diritti della persona»)

Mozioni

Data	Atto	Ultimo aggiornamento
07/05/2018	Massimo BITONCI (Lega) - C.1/00002 Bioetica: vicenda di Alfie Evans, bambino inglese di 23 mesi affetto da una patologia neurodegenerativa	07/05/2018 presentato
30/07/2018	Maria Rosaria CARFAGNA (FI) - C.1/00028 Bioetica: pratica della gestazione per altri (Gpa)	02/08/2018 apposizione nuove firme

segue

Data	Atto	Ultimo aggiornamento
19/09/2018	Graziano DELRIO (PD) - C.1/00036 Situazione dei diritti umani in Ungheria	27/09/2018 non accolto
21/11/2018	Anna Maria BERNINI (FI) - S.1/00053 Violenza contro le donne	29/11/2018 accolto
11/12/2018	Andrea ORSINI (FI) - C.1/00093 Razzismo, xenofobia, intolleranza	11/12/2018 accolto
18/12/2018	Emanuela ROSSINI (Misto) - C.1/00096 Patto globale delle Nazioni Unite per una migrazione sicura, ordinata e regolare	19/12/2018 non accolto

Interpellanze

Data	Atto	Ultimo aggiornamento
02/08/2018	Elvira SAVINO (FI) - C.2/00068 Accordo di Cotonou tra UE e Paesi ACP	02/08/2018 presentato
06/11/2018	Francesco SILVESTRI (M5S) - C.2/00169 Difensore civico	09/11/2018 concluso
27/11/2018	Stefano FASSINA (LeU) e altri - C.2/00190 Situazione dei diritti umani in Ecuador	25/01/2019 concluso

Interrogazioni a risposta orale

Data	Atto	Ultimo aggiornamento
07/08/2018	Alessandro ALFIERI (PD) - S.3/00177 Situazione dei diritti umani in Cambogia	07/08/2018 assegnato in commissione
19/09/2018	Alessandro ALFIERI (PD) - S.3/00205 Dialogo tra Italia e Nazioni Unite a partire dall'intenzione dell'Alto Commissario per i diritti umani, Michelle Bachelet, di inviare personale in Italia per valutare il riferito forte incremento di atti di violenza e di razzismo	19/09/2018 assegnato in commissione
27/11/2018	Daniela SBROLLINI (PD) - S.3/00418 Situazione dei diritti umani in Arabia Saudita	27/11/2018 presentato

Interrogazioni a risposta scritta

Data	Atto	Ultimo aggiornamento
07/05/2018	Lia QUARTAPELLE PROCOPIO (PD) - C.4/00155 Situazione dei diritti umani nelle Filippine	07/05/2018 presentato
07/05/2018	Massimo BITONCI (Lega) - C.4/00178 Bioetica: vicenda di Alfie Evans, bambino inglese di 23 mesi affetto da una patologia neurodegenerativa	07/05/2018 presentato
07/05/2018	Alessandro PAGANO (Lega) - C.4/00180 Bioetica: vicenda di Alfie Evans, bambino inglese di 23 mesi affetto da una patologia neurodegenerativa	07/05/2018 presentato
05/06/2018	Erasmus PALAZZOTTO (LeU) e altri - C.4/00277 Migranti e richiedenti asilo: costruzione nella città di Palermo un centro di primo soccorso e accoglienza	05/06/2018 presentato
26/06/2018	Riccardo MAGI (Misto) - C.4/00529 Situazione dei diritti umani in Russia	26/06/2018 presentato
17/07/2018	Roberto RAMPI (PD) - S.4/00376 Migranti e richiedenti asilo: assistenza sanitaria ai migranti che sbarcano sul territorio italiano	17/07/2018 presentato
18/07/2018	Massimo UNGARO (PD) - C.4/00730 Tortura e condizioni carcerarie: cittadini italiani detenuti all'estero in situazioni degradanti, in termini di diritti umani, igiene, rapporti con altri detenuti e salute, diritto alla difesa	28/11/2018 concluso
30/07/2018	Gennaro MIGLIORE (PD) - C.4/00834 Diritti delle minoranze: sgombero di un insediamento di persone di etnia Rom sulla via Tiberina a Roma	30/07/2018 presentato
30/07/2018	Elvira SAVINO (FI) - C.4/00838 Situazione dei diritti umani in Nigeria	15/10/2018 concluso
02/08/2018	Roberto RAMPI (PD) - S.4/00460 Situazione dei diritti umani in Cambogia	02/08/2018 presentato
11/09/2018	Ubaldo PAGANO (PD) - C.4/01033 Migranti e richiedenti asilo: situazione nell'hotspot della città di Taranto	28/02/2019 sollecito
11/09/2018	Roberto RAMPI (PD) - S.4/00510- Situazione dei diritti umani in Thailandia	08/11/2018 concluso
19/09/2018	Sara CUNIAL (M5S) - C.4/01152 Ratifica della Convenzione di Oviedo per la protezione dei diritti dell'uomo e la dignità dell'essere umano riguardo all'applicazione della biologia e della medicina	19/09/2018 presentato

segue

Data	Atto	Ultimo aggiornamento
25/09/2018	Luciano NOBILI (PD) - C.4/01190 Razzismo: violenta aggressione nei confronti di Gerges Bolas, di origini egiziane	25/09/2018 presentato
04/10/2018	Luca PASTORINO (LeU) e altri - C.4/01284 Diritti delle persone con disabilità: diritto alla mobilità	04/10/2018 presentato
09/10/2018	Valeria FEDELI - S.4/00650 Migranti e richiedenti asilo: problematiche relative al concorso «Porte d'Europa», rivolto a studentesse e studenti di età compresa tra i 16 e i 18 anni per l'elaborazione e presentazione di opere letterarie, visive e multimediali sul tema delle vittime dell'immigrazione	09/10/2018 presentato
22/10/2018	Debora SERRACCHIANI (PD) - C.4/01444 Situazione dei diritti umani in Cina	22/10/2018 presentato
24/10/2018	Giorgio SILLI (FI) - C.4/01468 Bioetica: pratica della gestazione per altri (Gpa)	24/10/2018 presentato
21/11/2018	Alessandro ZAN (PD) - C.4/01675 Situazione dei diritti umani in Tanzania	07/02/2019 concluso
27/11/2018	Erasmus PALAZZOTTO (LeU) e altri - C.4/01732 Situazione dei diritti umani in Arabia Saudita	27/11/2018 presentato
28/11/2018	Erasmus PALAZZOTTO (LeU) e altri - C.4/01749 Situazione dei diritti umani in Turchia	07/02/2019 concluso
12/12/2018	Gaetano QUAGLIARIELLO (FI) - S.4/01012 Diritti civili: diritto al rispetto della vita privata e familiare dei cittadini del rione Tamburi di Taranto	12/12/2018 presentato

Interrogazioni in commissione

Data	Atto	Ultimo aggiornamento
04/07/2018	Gennaro MIGLIORE (PD) - C.5/00086 Migranti e richiedenti asilo: caso della nave porta container Alexander Maersk, battente bandiera danese, con a bordo 113 migranti provenienti dalla Libia e soccorsi in mare, lasciata per quasi 4 giorni di fronte al porto di Pozzallo, in provincia di Ragusa, in attesa di ricevere istruzioni dal centro di coordinamento della Guardia costiera di Roma su dove sbarcare le persone soccorse	04/07/2018 modificato per commissione assegnataria

segue

Data	Atto	Ultimo aggiornamento
09/07/2018	Enrico BORGHI (PD) - C.5/00098 Migranti e richiedenti asilo: sul divieto di attracco, disposto in seguito ad una nota del Ministero dell'interno, nei confronti della nave dell'organizzazione non governativa «Astral» per motivi di ordine pubblico;	09/07/2018 modificato per commissione assegnataria
01/08/2018	Stefania PEZZOPANE (PD) - C.5/00297 Razzismo: episodio di odio razziale verificatosi negli uffici della Asl di Giulianova, in provincia di Teramo	01/08/2018 modificato per commissione assegnataria
17/09/2018	Lia QUARTAPELLE PROCOPIO (PD) - C.5/00445 Cooperazione allo sviluppo: sul fondo per l'Africa, istituito dalla l. 11 dicembre 2016, n. 232 (legge di bilancio 2017)	24/10/2018 concluso
02/10/2018	Lia QUARTAPELLE PROCOPIO (PD) - C.5/00588 Cooperazione allo sviluppo: sulle risorse stanziare all'Agenzia italiana per la cooperazione allo sviluppo	02/10/2018 modificato per commissione assegnataria
12/10/2018	Gennaro MIGLIORE (PD) - C.5/00717 Tortura e diritti dei detenuti: caso di Omar Jallow, di origine gambiana, arrestato ed ammanettato alla ruota di una macchina della polizia	12/10/2018 modificato per commissione assegnataria
12/10/2018	Lia QUARTAPELLE PROCOPIO (PD) - C.5/00715 Situazione dei diritti umani in Arabia Saudita	24/10/2018 concluso
22/10/2018	Laura BOLDRINI (LeU) e altri - C.5/00786 Situazione dei diritti umani in Eritrea	24/10/2018 concluso
30/10/2018	Andrea ROSSI (PD) - C.5/00855 Diritti civili (libertà di espressione): accesso impedito allo Stadio Olimpico di Roma, da parte dei funzionari della questura romana, ai tifosi della Spal che indossavano delle magliette riportanti l'effigie di Federico Aldrovandi	30/10/2018 modificato per commissione assegnataria
05/11/2018	Emanuele SCAGLIUSI (M5S) - C.5/00877 Diritti civili (dati personali): in che modo il Governo garantisca che la raccolta, l'analisi e la condivisione dei Passenger Name Record non violino i diritti umani e le libertà fondamentali	20/11/2018 modificato per ministro delegato
12/11/2018	Yana Chiara EHM (M5S) - C.5/00929 Situazione dei diritti umani in Camerun	24/01/2019 concluso
10/12/2018	Lia QUARTAPELLE PROCOPIO (PD) - C.5/01084 Situazione dei diritti umani in Mauritania	10/12/2018 modificato per commissione assegnataria

Risoluzioni in commissione

Data	Atto	Ultimo aggiornamento
23/10/2018	Andrea DELMASTRO DELLE VEDOVE (Fdl) - C.7/00081 Situazione dei diritti umani in Pakistan	23/10/2018 presentato
30/10/2018	Lia QUARTAPELLE PROCOPIO (PD) - C.7/00088 Situazione dei diritti umani in Yemen	03/04/2019 rinvio ad altra seduta
30/10/2018	Lia QUARTAPELLE PROCOPIO (PD) - C.7/00091 Situazione dei diritti umani in Eritrea	29/01/2019 non accolto
07/11/2018	Andrea DELMASTRO DELLE VEDOVE (Fdl) - C.7/00098 Situazione dei diritti umani in Pakistan	08/11/2018 non accolto
22/11/2018	Andrea DE MARIA (PD) - C.7/00112 Situazione dei diritti umani in Cambogia	12/02/2019 non accolto
27/11/2018	Sabrina DE CARLO (M5S) - C.7/00115 Situazione dei diritti umani in Yemen	03/04/2019 rinvio ad altra seduta

Ordini del giorno in assemblea

Data	Atto	Ultimo aggiornamento
06/08/2018	Federico FORNARO (LeU) e altri - C.9/01004/001 Situazione dei diritti umani in Libia	06/08/2018 non accolto
06/08/2018	Stefano CECCANTI (PD) - C.9/01004/006 Situazione dei diritti umani in Libia	06/08/2018 accolto
06/08/2018	Alberto PAGANI (PD) - C.9/01004/007 Situazione dei diritti umani in Libia	06/08/2018 non accolto
06/08/2018	Simona SURIANO (M5S) - C.9/01004/009 Situazione dei diritti umani in Libia	06/08/2018 accolto
27/11/2018	Alessia MORANI (PD) - C.9/01346/133 Migranti e richiedenti asilo: cambiamenti nell'ordinamento italiano relativi alla disciplina dell'asilo, dell'immigrazione e della cittadinanza	28/11/2018 non accolto
27/11/2018	Giuseppe BRESCIA (M5S) - C.9/01346/145 Migranti e richiedenti asilo: progressiva riduzione delle strutture di grossa capienza adibite all'accoglienza dei richiedenti asilo	28/11/2018 accolto

segue

Data	Atto	Ultimo aggiornamento
13/12/2018	Vittoria CASA (M5S) - C.9/01408/032 Diritti del bambino: valutare l'opportunità di realizzare specifici interventi educativi urgenti nelle regioni del Mezzogiorno volti al contrasto della povertà educativa minorile e della dispersione scolastica	13/12/2018 dichiarato inammissibile

1.2. Presidenza del Consiglio dei Ministri

L'organizzazione della Presidenza del Consiglio dei Ministri è disciplinata dal d.p.c.m. del 1° ottobre 2012. Presso la Presidenza sono istituiti alcuni dipartimenti e uffici (le c.d. «strutture generali»), di cui il Presidente si avvale per le funzioni di indirizzo e coordinamento relative a specifiche aree politico-istituzionali. Di particolare rilevanza per la tematica dei diritti umani è il Dipartimento per le pari opportunità.

Nell'ambito della Presidenza operano anche alcuni comitati e commissioni aventi specifici compiti in materie di interesse economico e sociale. Tra questi si segnalano la Commissione per le adozioni internazionali e il Comitato nazionale per la bioetica.

1.2.1. Dipartimento per le pari opportunità: UNAR e Osservatorio per il contrasto della pedofilia e della pornografia minorile

Il Dipartimento per le pari opportunità, istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, si occupa di progettare e coordinare le iniziative normative, amministrative e di studio in tutte le materie attinenti alle politiche di pari opportunità. Dal giugno 2018, la sua gestione è affidata al Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri Vincenzo Spadafora (precedentemente dal Sottosegretario Maria Elena Boschi).

Il Dipartimento è stato istituito con il d.p.c.m. 28 ottobre 1997, n. 405, successivamente modificato numerosi decreti (da ultimo il D. M. del 4 dicembre 2012). È articolato in tre uffici: Ufficio per gli affari generali, internazionali e gli interventi in campo sociale; Ufficio per gli interventi in materia di parità e pari opportunità; Ufficio per la promozione della parità di trattamento e la rimozione delle discriminazioni fondate sulla razza e sull'origine etnica (UNAR).

L'UNAR è stato istituito con il d.lgs. 9 luglio 2003, n. 215, di recepimento della direttiva comunitaria 2000/43 CE, al fine di garantire l'effettività del principio di parità di trattamento fra le persone, di vigilare sull'operatività degli strumenti di tutela vigenti contro le discriminazioni e di contribuire a rimuovere le discriminazioni fondate sulla razza e l'origine etnica, analizzando il diverso impatto che le stesse hanno sul genere e il loro rapporto con le altre forme di razzismo di carattere culturale e religioso.

Nell'ottobre 2018 è stata presentata la nuova edizione del *Dossier Statistico Immigrazione*, curata dal «Centro studi e ricerche IDOS/Immigrazione», in

collaborazione con l'UNAR. Il Dossier stima in 5.333.000 il numero effettivo di cittadini stranieri regolarmente presenti in Italia nel 2017, 26.000 in meno rispetto alla stima del 2016. I soggiornanti non comunitari, in particolare, sono 3.700.000, un numero sostanzialmente invariato da tre anni, anche per la consistente diminuzione di quelli sbarcati: 119.000 (-62.000 rispetto al 2016).

Gli immigrati risidenti in Italia provengono da quasi 200 diversi paesi del mondo. Per la metà (2,6 milioni) sono cittadini di un paese europeo (di cui 1,6 milioni, pari al 30%, provenienti da Paesi dell'UE), mentre circa un milione viene da Paesi africani; una quota di poco inferiore dall'Asia, e circa 370.000 dall'America latina. I romeni costituiscono la collettività di gran lunga più numerosa (23,1% di tutti i residenti stranieri), seguiti da albanesi (8,6%), marocchini (8,1%), cinesi (5,7%) e ucraini (4,6%). Queste prime cinque collettività coprono la metà (50,1%) dell'intera presenza straniera in Italia.

Con l'83,1% di tutti i residenti stranieri, il Centro-Nord continua ad essere l'area che ne catalizza la quota di gran lunga più consistente. In particolare, la regione che conta la presenza più numerosa è la Lombardia (22,9% del totale nazionale), seguita da Lazio (13,5%), Emilia Romagna (10,6%, che ha al contempo la più alta incidenza, a livello nazionale, sulla popolazione complessiva: 12,0%), Veneto (9,7%) e Piemonte (8,4%).

Nel 2015, l'UNAR ha istituito l'Osservatorio Media & Web, con l'obiettivo di ricercare, monitorare e analizzare i contenuti potenzialmente discriminatori provenienti dai *social network* (Facebook, Twitter, YouTube e Google+) o che vengono pubblicati dai *social media* (blog con relativi commenti, siti di *fake news*, articoli su giornali *on line*). Nel 2018, l'Osservatorio ha rilevato 10.229 messaggi con contenuti offensivi di natura antisemita, con un aumento del 27,4% in un anno rispetto ai 7.485 registrati nel 2017.

Nell'ottobre 2018 è stato istituito il *Tavolo di consultazione permanente per la promozione dei diritti e la tutela delle persone LGBT*. Si tratta di uno strumento operativo di dialogo e confronto con le associazioni di settore impegnate nella promozione dei diritti delle persone LGBT e nelle attività di contrasto delle discriminazioni fondate sull'orientamento sessuale e l'identità di genere. È un organismo partecipativo che intende favorire l'informazione e lo scambio di conoscenze, dati, *best practices* ed elaborare proposte di azione al fine di promuovere un clima di rispetto della dignità delle persone LGBT e divulgare la cultura delle differenze.

In aggiunta ai tre uffici sopraindicati, afferiscono al Dipartimento per le pari opportunità anche i seguenti organismi collegiali: Commissione interministeriale per il sostegno alle vittime di tratta, violenza e grave sfruttamento (di cui al d.p.r. 14 maggio 2007, n. 102); Commissione per la prevenzione e il contrasto delle pratiche di mutilazione genitale femminile; Commissione di valutazione per la legittimazione ad agire per la tutela delle persone con disabilità; Commissione per le pari opportunità tra uomo e donna; Osservatorio per il contrasto della pedofilia e della pornografia minorile.

L'Osservatorio per il contrasto della pedofilia e della pornografia minorile è stato istituito ai sensi della l. 3 agosto 1998, n. 269, come modificata dalla l. 6 febbraio 2006, n. 38, con il compito di acquisire e monitorare i dati e le

informazioni relativi alle attività, svolte da tutte le pubbliche amministrazioni, per la prevenzione e la repressione del fenomeno dell'abuso e dello sfruttamento sessuale dei minori. Tra gli altri compiti dell'Osservatorio, figura, in particolare, la predisposizione del Piano nazionale di prevenzione e contrasto dell'abuso e dello sfruttamento sessuale dei minori.

1.2.2. Commissione per le adozioni internazionali

L'art. 6 della Convenzione dell'Aja sulla tutela dei minori e la cooperazione in materia di adozione internazionale, adottata il 29 maggio 1993 ed entrata in vigore il 1° maggio 1995, richiede agli Stati parti di istituire un'autorità centrale per garantire che le adozioni di bambini stranieri avvengano nel rispetto dei principi stabiliti dalla Convenzione stessa. L'Italia, con legge di ratifica 31 dicembre 1998, n. 476, ha istituito la Commissione per le adozioni internazionali, operante presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri quale Autorità centrale italiana per l'applicazione della Convenzione.

La Commissione è composta da un Presidente, nominato dal Presidente del Consiglio dei Ministri (dal luglio 2018: Giuseppe Conte, Presidente del Consiglio dei Ministri) e dai seguenti membri: tre rappresentanti della Presidenza del Consiglio dei Ministri; un rappresentante del Ministero degli affari esteri; un rappresentante del Ministero dell'istruzione; un rappresentante del Ministero del lavoro e delle politiche sociali; un rappresentante del Ministero dell'interno; due rappresentanti del Ministero della giustizia; un rappresentante del Ministero della salute; un rappresentante del Ministero dell'economia; quattro rappresentanti della Conferenza unificata Stato-Regioni; tre rappresentanti delle associazioni famigliari; esperti.

Secondo i dati forniti dalla Commissione, nel 2018 è stato autorizzato l'ingresso in Italia di 1.394 minori (sostanzialmente in linea con i dati del 2017). In particolare, i minori provenienti dall'Europa sono stati 640, dall'Africa 121, dall'America centrale e meridionale 330 e dall'Asia 303. La Federazione Russa rimane il Paese con il maggior numero di minori adottati (200), seguita da Colombia (169), Ungheria (135), Bielorussia (112) e Cina (84).

1.2.3. Comitato nazionale per la bioetica

Il Comitato svolge funzioni di consulenza presso il Governo, il Parlamento e le altre istituzioni, al fine di orientare gli strumenti legislativi e amministrativi volti a definire i criteri da utilizzare nella pratica medica e biologica per tutelare i diritti umani. Svolge, inoltre, funzioni di informazione nei confronti dell'opinione pubblica sui problemi etici emergenti con il progredire delle ricerche e delle applicazioni tecnologiche nell'ambito delle scienze della vita e della cura della salute.

Il Comitato è stato istituito con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 28 marzo 1990. È costituito dai seguenti organi: *Presidente* (Lorenzo d'Avack, Ordinario di filosofia del diritto); *Vicepresidenti* (Riccardo Di Segni, Rabbino Capo di Roma; Laura Palazzani, Ordinario di filosofia del diritto; Mariapia Garavaglia, già Ministro della salute); Consiglio di Presidenza (composto dal Presidente e dai Vicepresidenti); Assemblea.

Tra i compiti del Comitato figura quello di elaborare studi e indicare soluzioni anche ai fini della predisposizione di atti legislativi. I documenti del Comitato offrono un approfondimento tematico e una riflessione sui problemi di natura etica e giuridica che emer-

gono con il progredire delle conoscenze nel campo delle scienze della vita. In base alla loro natura e finalità, i documenti del Comitato vengono indicati come: *pareri* (approvati in Assemblea sulla base dell'approfondimento svolto dai gruppi di lavoro); *mozioni* (documenti aventi carattere di urgenza, approvate con la maggioranza dei due terzi dei presenti all'Assemblea); *risposte* (documenti con cui il Comitato dà indicazioni su questioni per le quali è stato richiesto il suo parere da altri enti o persone fisiche).

Nel corso del 2018 sono stati approvati i seguenti pareri: «In merito all'utilizzo di organi provenienti da donatori anti-HCV positivi e HCV-RNA positivi per il trapianto di pazienti anti-HCV negativi» (12 luglio); «In merito alla richiesta di AIFA sulla eticità dell'uso del farmaco triptorelina per il trattamento di adolescenti con disforia di genere» (13 luglio); «In merito alla conservazione dell'anonimato del donatore» (27 settembre).

1.3. Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale

Presso il Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale operano diverse direzioni generali e uffici che si occupano in maniera specifica di diritti umani, disarmo e cooperazione. Dall'agosto 2018, la delega ai temi trattati nell'ambito delle Nazioni Unite è stata affidata al Sottosegretario Manlio Di Stefano.

Si segnala, in particolare, l'ufficio II «Promozione dei diritti umani e del diritto internazionale umanitario, Consiglio d'Europa» all'interno della Direzione generale per gli affari politici e di sicurezza. All'interno della stessa Direzione operano l'ufficio I «Sistema delle Nazioni Unite e processo di riforma dei suoi organi, operazioni per il mantenimento della pace e diplomazia preventiva»; l'ufficio V «Disarmo e controllo degli armamenti, non proliferazione nucleare, batteriologica e chimica, Ufficio dell'Autorità Nazionale per la proibizione delle armi chimiche»; l'ufficio VI «Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa». Il tema dei diritti umani è logicamente trasversale anche alla Direzione generale per la mondializzazione e le questioni globali (ufficio IV «Politiche energetiche, di protezione dell'ambiente e per lo sviluppo sostenibile del pianeta»), alla Direzione generale per l'Unione Europea (ufficio III «Spazio europeo di libertà, giustizia e sicurezza, libera circolazione delle persone e flussi migratori verso l'Unione Europea»), e alla Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo (ufficio I «Politiche di cooperazione allo sviluppo nell'ambito dell'Unione Europea»; ufficio II «Cooperazione allo sviluppo multilaterale»; ufficio VI «Interventi umanitari e di emergenza»; ufficio VIII «Programmazione e monitoraggio del bilancio di cooperazione, questioni di genere, diritti dei minori e delle disabilità»).

1.3.1. Comitato interministeriale per i diritti umani (CIDU)

Il CIDU è stato istituito con decreto del Ministro degli affari esteri del 15 febbraio 1978, n. 519; la sua composizione è stata aggiornata con d.p.c.m. 11 maggio 2007. Tra il 2012 ed il 2013, il CIDU è stato coinvolto in un processo di ristrutturazione: inizialmente soppresso ai sensi della *spending review*, è stato ricostituito il 5 settembre 2013, preservandone le competenze funzionali, perché ritenuto organismo indispensabile nell'indirizzo e guida strategica in materia di promozione e tutela dei diritti umani e di corretto espletamento degli obblighi assunti dall'Italia a seguito della sottoscrizione e ratifica di

convenzioni e patti internazionali in tale ambito.

Il CIDU è presieduto da un funzionario della carriera diplomatica nominato dal Ministro degli affari esteri: nel 2018 è Fabrizio Petri. Fanno parte del CIDU i rappresentanti della Presidenza del Consiglio dei Ministri, di vari Ministeri e di numerose istituzioni (tra cui il CNEL, l'Associazione nazionale dei Comuni d'Italia (ANCI), la Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome, l'Unione delle Province d'Italia (UPI), la Commissione nazionale italiana per l'UNESCO, il Comitato UNICEF Italia, la Società italiana per l'organizzazione internazionale (SIOI)), nonché tre personalità eminenti nel campo dei diritti umani.

Il CIDU ha il compito di promuovere i provvedimenti necessari per assicurare il pieno adempimento degli obblighi internazionali dell'Italia; favorire l'attuazione in Italia delle convenzioni internazionali; curare la preparazione dei rapporti che lo Stato italiano è tenuto a presentare alle competenti organizzazioni internazionali; mantenere e sviluppare gli opportuni rapporti con le organizzazioni della società civile attive nel settore della promozione e protezione dei diritti umani.

Nel novembre 2018 è stata trasmessa alla Camera dei Deputati la relazione sull'attività svolta dal CIDU relativamente all'anno 2017. La relazione fornisce al Parlamento i risultati delle attività di collaborazione con gli organismi delle Nazioni Unite, del Consiglio d'Europa e dell'Unione Europea in merito alla presentazione dei rapporti periodici previsti dagli strumenti internazionali sui diritti umani di cui l'Italia è parte, nonché alle visite predisposte dalle suddette organizzazioni al fine di ottenere elementi specifici o constatare situazioni concrete in ambiti ritenuti particolarmente sensibili per i diritti umani. A tale proposito, nel 2017 il CIDU ha svolto le attività indicate di seguito.

Nazioni Unite

- Discussione del VI Rapporto periodico al Patto Internazionale sui diritti civili e politici;
- Discussione del VII Rapporto periodico alla Convenzione per l'eliminazione della discriminazione nei confronti delle donne;
- Redazione del V-VI Rapporto periodico alla Convenzione sui diritti del fanciullo, in collaborazione con l'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza;
- *Follow-up* della discussione del I Rapporto periodico alla Convenzione sui diritti delle persone con disabilità
- Discussione del V-VI Rapporto periodico relativo alla Convenzione contro la tortura;
- Redazione del I Rapporto nazionale relativo alla Convenzione delle Nazioni Unite sulla protezione di tutte le persone dalla sparizione forzata;
- *Follow-up* della discussione del XIX-XX Rapporto periodico relativo all'attuazione della Convenzione per l'eliminazione della discriminazione razziale;
- Attuazione del Terzo Piano d'Azione nazionale su Donne, Pace e Sicurezza (2016-2019);
- Seguiti del primo Piano d'azione nazionale su «Business and Human Rights» (2016-2021);
- Redazione del rapporto di medio termine nell'ambito del secondo ciclo di Esame periodico universale del Consiglio diritti umani delle Nazioni Unite;

- Visita in Italia della Relatrice speciale per le esecuzioni extragiudiziali, sommarie e arbitrarie (10-16 maggio 2017);
- Visita di *follow-up* del Sottocomitato per la prevenzione della tortura (12 dicembre 2017).

Consiglio d'Europa

- Visita in Italia di una delegazione del Congresso delle Autorità locali e regionali (21-23 marzo 2017);
- Visita del Rappresentante speciale del Segretario generale del Consiglio d'Europa per le migrazioni e i rifugiati, Amb. Tomáš Boček (31 maggio 2017);
- Visita in Italia del Comitato per la prevenzione della tortura del Consiglio d'Europa (7-13 giugno 2017).

Unione Europea

- Visita in Italia del direttore della FRA (15-18 settembre 2017).

1.3.2. Commissione nazionale italiana per l'UNESCO

La Commissione è stata istituita con decreto interministeriale 11 febbraio 1950, presso il Ministero degli affari esteri, due anni dopo l'ingresso dell'Italia nell'Organizzazione (la sua istituzione è prevista, infatti, dall'art. 7 dell'atto costitutivo dell'Organizzazione).

Fanno parte della Commissione nazionale rappresentanti del Parlamento, della Presidenza del Consiglio dei Ministri, di vari Ministeri ed enti pubblici e privati, degli enti locali e della società civile.

La Commissione ha lo scopo di promuovere l'attuazione dei programmi UNESCO in Italia, diffondere, soprattutto fra i giovani, gli ideali dell'Organizzazione e divulgare informazioni sui suoi principi, obiettivi e sulle sue attività, stimolando, in tal senso, l'azione delle istituzioni, della società civile e del mondo culturale, educativo e scientifico. Svolge, inoltre, funzioni consultive nei confronti del Governo nell'ambito dei suoi rapporti con l'UNESCO.

Nel 2018, il Presidente, nominato dal Ministro degli affari esteri, è Franco Bernabè; l'incarico di Segretario generale è ricoperto da Enrico Vicenti.

La Commissione nazionale è finanziata per l'attività istituzionale ed il suo funzionamento tramite il capitolo 2471/10 dello stato di previsione della spesa del Ministero affari esteri. Nel 2018, tale stanziamento di competenza è stato pari a circa 10.000 euro, che consente il mero funzionamento della Commissione, rendendo estremamente difficoltosa la sua attività esterna.

Malgrado tali carenze, nel corso del 2018 la Commissione nazionale ha realizzato numerose attività (seminari, convegni, incontri nelle scuole, concorsi, mostre, laboratori, spettacoli) in diverse città italiane, soprattutto in occasione delle varie giornate internazionali delle Nazioni Unite, tra cui la giornata internazionale della lingua madre (21 febbraio), della poesia (21 marzo), del libro e del diritto d'autore (23 aprile) del jazz (30 aprile).

1.4. Ministero del lavoro e delle politiche sociali

Presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali operano dipartimenti e uffici che si occupano in maniera specifica di diritti umani.

Si segnalano, in particolare:

- *Direzione generale per l'inclusione e le politiche sociali*. Funzioni: promozione delle politiche di contrasto alla povertà, alla esclusione sociale ed alla grave emarginazione; promozione e monitoraggio delle politiche per l'infanzia e l'adolescenza e tutela dei minori; coordinamento delle politiche per l'inclusione sociale, la tutela e la promozione dei diritti e delle opportunità delle persone con disabilità; gestione del Fondo nazionale per le politiche sociali, del Fondo nazionale per le non autosufficienze, del Fondo nazionale per l'infanzia e l'adolescenza e di altri fondi di finanziamento delle politiche sociali e monitoraggio delle risorse trasferite; studio, ricerca e indagine in materia di politiche sociali; partecipazione a tutte le attività di rilievo internazionale, per quanto di competenza, e cura dei rapporti con Unione europea, Consiglio d'Europa, Organizzazione internazionale del lavoro, Nazioni Unite e Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico.

- *Direzione generale per il terzo settore e della responsabilità sociale delle imprese*. Funzioni: promozione e sostegno delle attività svolte dai soggetti del terzo settore, in particolare degli interventi relativi alle associazioni di promozione sociale e di volontariato, per favorire la crescita di un welfare della società attiva a supporto delle politiche di inclusione e integrazione sociale; promozione, sviluppo e coordinamento di politiche, iniziative e attività di sostegno alla diffusione della responsabilità sociale d'impresa.

- *Direzione generale dell'immigrazione e delle politiche di integrazione*. Funzioni: programmazione dei flussi, gestione e monitoraggio delle quote di ingresso dei lavoratori stranieri e cooperazione bilaterale con i Paesi d'origine; coordinamento delle politiche per l'integrazione sociale e lavorativa degli stranieri immigrati e delle iniziative volte a prevenire e a contrastare la discriminazione, la xenofobia e il fenomeno del razzismo; sviluppo della cooperazione internazionale per le attività di prevenzione e di studio sulle emergenze sociali ed occupazionali, nonché per le iniziative relative ai flussi migratori per ragioni di lavoro.

Dal 2012 la Direzione generale dell'immigrazione e delle politiche di integrazione ha assunto le funzioni del precedente Comitato per i minori stranieri, soppresso ai sensi del decreto sulla c.d. *spending review* (art. 12, comma 20, del d.l. 95/2012, convertito con modificazioni nella l. 135/2012). Pertanto, la Direzione generale è attualmente competente a vigilare sulle modalità di soggiorno dei minori stranieri temporaneamente presenti sul territorio dello Stato, siano essi minori presenti non accompagnati o minori accolti.

Per quel che riguarda i minori presenti non accompagnati, la Direzione generale può adottare due tipologie di provvedimenti: il provvedimento di non luogo a procedere, che equivale a dare il via agli interventi volti all'integrazione sul territorio dello Stato, e il provvedimento di rimpatrio assistito, volto al ricongiungimento familiare nel Paese di origine. Rispetto alla prima tipologia, sono rimessi alle autorità del territorio la gestione e il monitoraggio degli interventi. La scelta preponderante in Italia per i minori non accompagnati è il collocamento in comunità d'accoglienza.

Per quel che riguarda i minori accolti, la Direzione generale delibera, previa adeguata valutazione, secondo criteri predeterminati, in ordine alle richieste provenienti da enti, associazioni o famiglie italiane, per l'ingresso di minori accolti nell'ambito dei program-

mi solidaristici di accoglienza temporanea, nonché per l'affidamento temporaneo e per il rimpatrio dei medesimi; provvede all'istituzione e alla tenuta dell'elenco dei minori accolti nell'ambito dei programmi solidaristici; definisce i criteri predeterminati di valutazione delle richieste per l'ingresso di minori accolti.

Al 31 dicembre 2018, il numero di minori stranieri non accompagnati segnalati alla Direzione generale è di 10.787, circa ottomila in meno rispetto alle presenze registrate al 31 dicembre 2017. La componente maschile si conferma prevalente, pari al 92,7% del totale. I principali paesi di provenienza sono: Albania (14,4%), Egitto (8,6%), Gambia (8,3%), Guinea (7,4%), Eritrea (7,1%) e Costa d'Avorio (7,1%); considerate congiuntamente, queste sei cittadinanze rappresentano poco più della metà dei minori stranieri non accompagnati presenti in Italia (52,9%). La Sicilia si conferma come la regione che ospita il maggior numero di minori (circa il 38% del totale) all'interno delle proprie strutture di accoglienza, in linea con una tendenza ormai consolidata, seguita da Lombardia (8,1%), Emilia Romagna (7,3%), Friuli Venezia Giulia (7,3%) e Lazio (7,1%).

1.4.1. Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza

L'Osservatorio svolge un ruolo di coordinamento tra le amministrazioni centrali, gli enti locali e regionali, le associazioni, gli ordini professionali e le organizzazioni non-governative che si occupano di infanzia.

È stato istituito dalla l. 23 dicembre 1997, n. 451, ed è attualmente regolato dal decreto del Presidente della Repubblica 14 maggio 2007, n. 103, che ne affida la presidenza congiunta al Ministro del lavoro e delle politiche sociali e al Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri con delega per le politiche della famiglia. È composto da rappresentanti di pubbliche amministrazioni nazionali e locali, enti, associazioni e ordini professionali, organizzazioni del volontariato e del terzo settore, esperti in materia di infanzia e adolescenza.

Il d.p.r. 103/2007 attribuisce all'Osservatorio il compito di predisporre tre documenti relativi alla condizione dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia:

– Il *Piano nazionale di azione e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva*. Elaborato ogni due anni, contiene le linee strategiche fondamentali e gli impegni concreti che il Governo intende perseguire per sviluppare un'adeguata politica per l'infanzia e l'adolescenza in Italia. L'ultimo Piano nazionale adottato dall'Osservatorio fa riferimento al biennio 2016/2017 (v. *Annuario 2017*, p. 52).

– La *Relazione sulla condizione dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia*, allo scopo di fornire una rappresentazione aggiornata degli aspetti e dei fenomeni che caratterizzano la condizione dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia, nonché il sistema dei servizi e degli interventi di promozione e tutela dei diritti di bambini e ragazzi. L'ultima relazione, pubblicata dall'Osservatorio nel 2017, fa riferimento al periodo 2012-2015 (v. *Annuario 2018*, p. 48).

– Lo Schema del rapporto del Governo al Comitato delle Nazioni Unite per i diritti del bambino sull'applicazione della Convenzione internazionale sui diritti del bambino del 1989, ai sensi dell'art. 44 della Convenzione. L'ultimo rapporto (V e VI congiunto) è stato inviato dall'Italia nel luglio 2017 ed è in attesa della discussione (v. *Annuario 2018*, pp. 134-135), calendarizzata per febbraio 2019.

Per lo svolgimento delle proprie funzioni, l'Osservatorio nazionale si avvale del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, che ha compiti di documentazione, analisi, ricerca, monitoraggio e formazione.

In particolare, il Centro nazionale di documentazione si occupa di:

- raccogliere e rendere pubblici normative statali, regionali, dell'Unione Europea e internazionali, dati statistici e pubblicazioni scientifiche;
- realizzare, sulla base delle indicazioni che pervengono dalle Regioni, la mappa annualmente aggiornata dei servizi pubblici, privati e del privato sociale, compresi quelli assistenziali e sanitari, e delle risorse destinate all'infanzia a livello nazionale, regionale e locale;
- analizzare le condizioni dell'infanzia, ivi comprese quelle relative ai soggetti in età evolutiva provenienti da altri Paesi;
- predisporre, sulla base delle direttive dell'Osservatorio nazionale, lo schema della relazione biennale sulla condizione dell'infanzia in Italia e del rapporto del Governo al Comitato delle Nazioni Unite per i diritti del bambino sull'applicazione della Convenzione internazionale sui diritti del bambino;
- formulare proposte, anche su richiesta delle istituzioni locali, per l'elaborazione di progetti-pilota intesi a migliorare le condizioni di vita dei soggetti in età evolutiva, nonché di interventi per l'assistenza alla madre nel periodo perinatale.

1.4.2. Osservatorio nazionale sulla condizione delle persone con disabilità

L'Osservatorio è un organismo consultivo e di supporto tecnico-scientifico per l'elaborazione delle politiche nazionali in materia di disabilità.

È stato istituito dalla l. 3 marzo 2009, n. 18, presso il Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali. È presieduto dal Ministro del lavoro ed è composto da un massimo di 40 membri, nominati con decreto ministeriale, in rappresentanza delle amministrazioni centrali coinvolte nella definizione e nell'attuazione di politiche in favore delle persone con disabilità, degli enti locali e regionali, degli istituti di previdenza, dell'Istituto nazionale di statistica, delle organizzazioni sindacali, delle associazioni e organizzazioni nazionali maggiormente rappresentative delle persone con disabilità; a essi si aggiungono un massimo di cinque esperti di comprovata esperienza nel campo della disabilità. All'interno dell'Osservatorio è istituito, inoltre, un Comitato tecnico-scientifico, con finalità di analisi e indirizzo scientifico in relazione alle attività e ai compiti dell'organismo.

L'Osservatorio svolge, tra gli altri, i seguenti compiti: promuove l'attuazione della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità ed elabora il rapporto dettagliato sulle misure adottate ai sensi della stessa Convenzione, in raccordo con il CIDU; predisporre un programma di azione biennale per la promozione dei diritti e l'integrazione delle persone con disabilità, in attuazione della legislazione nazionale e internazionale; promuove la realizzazione di studi e ricerche che possano contribuire a individuare aree prioritarie verso cui indirizzare azioni e interventi per la promozione dei diritti delle persone con disabilità.

Con Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 5 dicembre 2016, la durata dell'Osservatorio è stata prorogata per il triennio 2017-2020. Il nuovo Osservatorio si è insediato l'11 ottobre 2017, ma nel corso del 2018 non ha svolto attività.

1.5. Ministero della giustizia

Presso il Ministero della giustizia operano dipartimenti e uffici che si occupano in maniera specifica di diritti umani; si segnalano, in particolare:

- *Ufficio II* (Dipartimento per gli affari di giustizia - Direzione affari giuridici e legali): si occupa, in particolare, del contenzioso avanti la Corte europea dei diritti umani. Inoltre, cura la redazione dei rapporti richiesti dagli organismi internazionali in tema di diritti umani, prevalentemente dagli organismi e dai comitati del Consiglio d'Europa e delle Nazioni Unite
- *Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità*: si occupa della promozione e protezione dei diritti dei minori stranieri non accompagnati e dei soggetti a rischio di esclusione sociale.

1.6. Autorità giudiziaria

L'Autorità giudiziaria, ovvero l'insieme degli organi di giustizia, sia ordinaria sia amministrativa e contabile, che costituiscono il potere giudiziario, rappresenta la fondamentale garanzia dei diritti e della legalità in uno Stato che rispetti i principi di democrazia, divisione dei poteri e primato della legge. Le corti italiane – la Corte costituzionale quale giudice delle leggi, la Corte di cassazione come suprema istanza di legittimità, i tribunali e le corti di merito in sede penale e civile e in campo amministrativo, contabile e militare – trattano in forma contenziosa casi che spesso, nei modi più vari e secondo le prospettive più diverse, investono i diritti della persona. L'accesso a un giudice per ottenere una pronuncia su un proprio diritto che si pretende sia stato leso costituisce a sua volta un diritto fondamentale della persona, al quale si ricollegano i numerosi altri diritti procedurali che caratterizzano l'equo processo.

Oltre a statuire su casi singoli, il sistema giudiziario contribuisce a costruire e a far evolve-re, attraverso la propria giurisprudenza, il diritto applicabile. Negli anni recenti, e proprio con particolare riferimento al tema dei diritti fondamentali, la giurisprudenza italiana è stata fortemente influenzata dalla giurisprudenza di corti internazionali, in particolare la Corte europea dei diritti umani e la Corte di giustizia dell'Unione Europea. L'interazione tra organi giudiziari nazionali e corti internazionali con giurisdizione in materia di diritti umani evidenzia il carattere universale di questi ultimi. Il dialogo con le corti internazionali e con i tribunali di altri Paesi chiamati ad applicare gli stessi standard sui diritti della persona interessa non solo le corti supreme di uno Stato, ma tutti i giudici, che possono attingere alle argomentazioni elaborate in sede estera o internazionale per affinare le garanzie dei diritti fondamentali, nel pieno rispetto della Costituzione e delle leggi.

In questo *Annuario*, la Parte IV è specificamente dedicata alla sintetica presentazione di casi tratti dalla giurisprudenza italiana giunti a sentenza nel corso del 2018 (con particolare riguardo ai giudizi della Corte costituzionale e della Corte di cassazione), nonché alla giurisprudenza elaborata dalla Corte europea dei diritti umani e della Corte di giustizia dell'UE che ha direttamente interessato l'Italia, o perché lo Stato italiano compariva in qualità di «convenuto», o perché l'intervento del giudice europeo riguardava ricorsi presentati da cittadini italiani o era relativo a norme del diritto italiano.

1.7. Autorità indipendenti

In questa sezione verranno considerate le cinque Autorità indipendenti che hanno più diretta rilevanza per la materia dei diritti umani: l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (AGCOM); il Garante per la protezione dei dati personali; la Commissione di garanzia per l'attuazione della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali; l'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza; il Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale.

1.7.1. Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (AGCOM)

L'AGCOM è stata istituita dalla l. 31 luglio 1997, n. 249 e assolve al duplice mandato di assicurare la corretta competizione degli operatori sul mercato e di tutelare le libertà fondamentali dei cittadini nel settore delle comunicazioni, con particolare riferimento alla tutela dei minori.

La composizione dell'Autorità è disciplinata dal decreto 6 dicembre 2011, n. 201 e dalla legge di conversione 22 dicembre 2011, n. 214. Nel 2018 l'Autorità risulta così composta: Presidente: Angelo Marcello Cardani; componenti della Commissione per i servizi e i prodotti: Antonio Martusciello e Francesco Posteraro; componenti della Commissione per le infrastrutture e le reti: Antonio Nicita e Mario Morcellini. Il Consiglio è composto dal Presidente e da tutti i Commissari.

Secondo quanto riportato nella relazione annuale 2018 sull'attività svolta e sui programmi di lavoro (periodo di riferimento: maggio 2017 - aprile 2018), l'Autorità ha dedicato particolare attenzione allo svolgimento dell'attività di vigilanza in materia di tutela dei minori, della libertà di informazione *on line* e dell'uso dei *big data* e del *machine learning*.

Il 16 gennaio 2018 è stato presentato alla Camera dei Deputati il «Libro Bianco Media e Minori 2.0», che aggiorna il precedente Libro Bianco Media e Minori (v. *Annuario 2015*, p. 53). Il volume si pone l'obiettivo di garantire il più possibile, attraverso una logica sistemica e integrata, il concetto di «best interest of the child», nella consapevolezza che lo sviluppo del mondo digitale implichi, accanto a crescenti opportunità, l'insorgenza di nuovi rischi e pericoli.

In tema di tutela dei minori, va dato conto di un intervento dell'Autorità nell'esercizio di potestà regolamentare specifica. Infatti, il d.lgs. 7 dicembre 2017, n. 203, recante «Riforma delle disposizioni legislative in materia di tutela dei minori nel settore cinematografico e audiovisivo, a norma dell'articolo 33 della legge 14 novembre 2016, n. 220», ha affidato all'AGCOM il compito di disciplinare, nella prospettiva della tutela dei minori, la classificazione delle opere audiovisive destinate al web e dei videogiochi (art. 10). Sulla scorta dell'analisi condotta, l'Autorità ha predisposto il regolamento sulla classificazione (delibera n. 186/18/CONS dell'11 aprile 2018), sottoponendo lo stesso a consultazione pubblica.

L'approccio sistemico alle diverse problematiche connesse all'utilizzo della rete e dei *social network* da parte dei minori e la verifica dell'efficacia delle procedure e delle misure negoziate dagli operatori del settore hanno continuato a rappresentare il centro delle attività svolte dall'Autorità attraverso l'«Os-

servatorio delle garanzie per i minori e dei diritti fondamentali della persona su Internet» (istituito con delibera n. 481/14/CONS), che nel corso del 2017 ha realizzato attività di approfondimento e monitoraggio di fenomeni quali l'istigazione all'odio, il cyberbullismo e l'*hate speech* nella consapevolezza che sviluppare un'educazione digitale sia necessario per rafforzare la personalità e il senso critico dei giovani.

Inoltre, l'Autorità ha sensibilmente incrementato l'attività sanzionatoria per la violazione degli obblighi in materia di programmazione radiotelevisiva, dedicando specifica attenzione all'ambito della tutela degli utenti e in particolare dei minori. I procedimenti sanzionatori (nel settore delle comunicazioni commerciali audiovisive e a seguito di violazione della normativa a tutela dei minori) avviati, anche sulla base delle segnalazioni della Polizia Postale e delle Comunicazioni e della Guardia di Finanza, e portati a termine, sono 114, dei quali 94 si sono conclusi con l'irrogazione delle previste sanzioni e 20 con provvedimenti di archiviazione per non luogo a procedere.

Con riferimento al sistema dell'informazione *on line* e alle ricadute che alcuni fenomeni tipici della rete (*in primis*, quello della disinformazione e della diffusione e condivisione di notizie false) possono presentare rispetto alla tutela degli utenti in materia di pluralismo informativo, soprattutto nell'ambito di campagne elettorali e referendarie, l'Autorità ha istituito, nel novembre 2017, il «Tavolo tecnico per la garanzia del pluralismo e della correttezza dell'informazione sulle piattaforme digitali» (delibera n. 423/17/CONS). La prima fase operativa si è concentrata sulla campagna elettorale per le elezioni politiche del 4 marzo 2018, in vista delle quali il Tavolo ha approvato le «Linee guida per un accesso paritario alle piattaforme *on line* durante la campagna elettorale per le elezioni politiche del 2018». Nell'ambito del Tavolo sono stati poi istituiti cinque gruppi di lavoro afferenti a specifiche tematiche: i) metodologie di classificazione e rilevazione dei fenomeni di disinformazione *on line*; ii) definizione dei sistemi di monitoraggio dei flussi economici pubblicitari, da fonti nazionali ed estere, volti al finanziamento dei contenuti *fake*; iii) *fact-checking*: organizzazione, tecniche, strumenti ed effetti; iv) *media literacy* e disinformazione *on line*; v) progettazione e realizzazione di campagne informative su disinformazione rivolte ai consumatori.

Infine, per quel che riguarda l'uso dei *big data* e del *machine learning*, l'Autorità ha avviato diverse iniziative, quali il tavolo tecnico sulle attività *Machine to Machine* e sull'*Internet of Things*, l'indagine sugli sviluppi del 5G e l'Indagine congiunta con il Garante della *privacy* sui *Big data*.

1.7.2. Garante per la protezione dei dati personali

Il Garante è stato istituito dalla l. 31 dicembre 1996, n. 675, successivamente sostituita dal d.lgs. 30 giugno 2003, n. 196 (Codice in materia di protezione dei dati personali), al fine di assicurare la tutela dei diritti e delle libertà fondamentali e il rispetto della dignità delle persone nel trattamento dei dati personali.

È un organismo collegiale composto da quattro membri eletti dal Parlamento, i quali rimangono in carica per un mandato di sette anni non rinnovabile. L'attuale collegio è composto da Antonello Soro (Presidente), Augusta Iannini (Vicepresidente), Giovanna Bianchi Clerici e Licia Califano.

Nel corso del 2018, il Garante ha adottato 479 provvedimenti a tutela dei diritti fondamentali delle persone nel trattamento e diffusione dei dati personali, con particolare riferimento, tra le altre, alle seguenti materie: libertà di stampa, diritto all'istruzione, lavoro, sanità e ricerca scientifica, diritti dei minori, trattamento dei dati sensibili, internet e social media.

1.7.3. Commissione di garanzia dell'attuazione della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali

La Commissione è stata istituita dalla l. 12 giugno 1990, n. 146 e successive modificazioni; è composta da cinque membri designati dai Presidenti della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica tra esperti in materia di diritto costituzionale, di diritto del lavoro e di relazioni industriali, e nominati con decreto del Presidente della Repubblica. Nel 2018 ricoprono la carica di Commissari Giuseppe Santoro Passarelli (Presidente), Laura Alba Bellardi, Alessandro Bellavista, Domenico Carrieri, Orsola Razzolini.

La Commissione ha tra l'altro il compito di:

- valutare l'idoneità delle prestazioni indispensabili a garantire il contemperamento dell'esercizio del diritto di sciopero con il godimento dei diritti della persona costituzionalmente tutelati;
- invitare i soggetti che hanno proclamato lo sciopero a differire la data dell'astensione dal lavoro qualora ritenga necessario consentire l'esperimento di un tentativo di composizione della controversia, oppure qualora la medesima violi gli obblighi legali e/o contrattuali previsti per l'esercizio di sciopero nei servizi pubblici essenziali;
- indicare ai soggetti interessati eventuali violazioni delle disposizioni relative al preavviso e a ogni altra prescrizione riguardante la fase precedente all'astensione collettiva;
- segnalare all'autorità competente per la precettazione le situazioni nelle quali dallo sciopero o astensione collettiva può derivare un imminente e fondato pericolo di pregiudizio ai diritti della persona costituzionalmente tutelati;
- rilevare i comportamenti delle amministrazioni o imprese che erogano i servizi pubblici essenziali in evidente violazione della legge;
- valutare il comportamento delle parti e, se rileva eventuali inadempienze o violazioni degli obblighi legali o contrattuali sulle prestazioni indispensabili, deliberare le sanzioni previste dall'art. 4 della l. 146/1990 come modificato dall'art. 3 della l. 83/2000, prescrivendo al datore di lavoro di applicare le sanzioni disciplinari.

Nel giugno 2018 è stata presentata la relazione annuale sull'attività svolta nell'anno 2017. Secondo i dati contenuti nella relazione, nel settore dei servizi pubblici essenziali lo sciopero si mantiene a livelli piuttosto elevati, facendo registrare, nell'anno in esame, un *trend* complessivo in lieve crescita rispetto a quello precedente. Il dato complessivo di tutte le proclamazioni di sciopero (nazionali, locali, settoriali, delle prestazioni straordinarie, ecc.), si attesta a 2.448, rispetto alle 2.352 del 2016. Sul piano concreto, tuttavia, a seguito di revoche spontanee delle parti e soprattutto degli interventi preventivi della Commissione, le azioni di sciopero effettivamente attuate scendono a meno della metà. In particolare, la conflittualità si mantiene sostenuta nei seguenti settori: trasporto pubblico locale (443 proclamazioni), igiene ambientale (382), trasporto aereo (260), pulizie e multiservizi (207), regioni e autonomie locali (147), poste-comunicazioni (137), servizio sanitario nazionale (101).

In larga parte, le azioni di sciopero risultano proclamate nel pieno rispetto della normativa; la Commissione, a seguito di proclamazioni ritenute illegittime, è intervenuta con il proprio potere di segnalazione preventiva solo su 331 casi. Tali interventi hanno avuto un tasso di adeguamento pressoché totale.

Nel 2017 ci sono stati, inoltre, 13 scioperi generali nazionali (e altri 4 generali territoriali), dunque più di uno al mese, quasi tutti con livelli di adesione non significativi.

1.7.4. Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza

L'Autorità garante è stata istituita con l. 12 luglio 2011, n. 112. Si tratta di un organo monocratico, il cui titolare è nominato dai Presidenti della Camera e del Senato tra le personalità dotate di indiscussa moralità, indipendenza e professionalità nel campo dei diritti delle persone di minore età, per un mandato di quattro anni. Dal marzo 2016, titolare dell'Autorità garante è Filomena Albano.

All'Autorità garante sono attribuite, tra le altre, le seguenti competenze:

- promuovere l'attuazione della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del bambino, nonché degli altri strumenti internazionali ed europei in materia, ed assicurare forme idonee di collaborazione con tutti gli organismi e le organizzazioni nazionali e internazionali per la promozione e la tutela dell'infanzia e dell'adolescenza;
- esprimere il proprio parere sugli atti normativi in materia di tutela dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza e sul rapporto che il Governo presenta periodicamente al Comitato dei diritti del bambino delle Nazioni Unite;
- segnalare al Governo, alle Regioni o agli enti locali e territoriali interessati, negli ambiti di rispettiva competenza, tutte le iniziative opportune per assicurare la piena promozione e tutela dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza;
- segnalare alle autorità giudiziarie e agli organi competenti situazioni di disagio o di rischio di violazione dei diritti dei minori, nonché la presenza di persone di minore età in stato di abbandono, al fine della loro presa in carico da parte delle autorità competenti;
- diffondere la conoscenza dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, promuovendo, a tal fine, iniziative di sensibilizzazione, studi e ricerche.

L'art. 6 della l. 112, inoltre, permette a chiunque di rivolgersi all'Autorità garante per la segnalazione di violazioni o situazioni di rischio di violazione. L'art. 3 prevede, infine, che l'Autorità garante istituisca idonee forme di collaborazione con i garanti regionali o figure analoghe. A tal fine, è istituita la Conferenza nazionale per la garanzia dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza che riunisce, con il coordinamento dell'Autorità garante nazionale, tutti gli altri Garanti, ove istituiti (v., in questa Parte, 2.4).

Nel giugno 2018, la Garante ha presentato la relazione al Parlamento sull'attività svolta nell'anno 2017. Nel corso dell'anno, l'Autorità garante ha proseguito l'esame dei disegni di legge di propria pertinenza, seguendo con particolare attenzione le proposte volte a garantire la tutela dei giovani neomaggiorenni cresciuti al di fuori dal proprio nucleo familiare (con l'istituzione di un fondo triennale per gli anni 2018-2020 destinato a garantire la continuità dei percorsi di assistenza per i *care leavers* fino al compimento del ventunesimo

anno di età), dei minori in esecuzione penale, e dei bambini nati in Italia da genitori stranieri. Specifica attenzione è stata dedicata al disegno di legge sugli orfani di crimini domestici (A.S. 2719), il cui iter parlamentare si è concluso nel dicembre 2017 con l'adozione di un complesso di disposizioni di varia natura volte a rafforzare le tutele per i figli rimasti orfani a seguito di omicidi commessi da un genitore a danno dell'altro.

Nel corso del 2017, l'Autorità ha svolto tre audizioni in Parlamento.

In tema di accoglienza dei richiedenti protezione internazionale e disposizioni in materia di minori non accompagnati, la Garante è stata audita dalla Commissione parlamentare di inchiesta sul sistema di accoglienza, identificazione ed espulsione, nonché sulle risorse pubbliche impegnate in tema di politiche di accoglienza e integrazione dei minori stranieri non accompagnati (21 marzo) e dalle Commissioni riunite Affari costituzionali e Politiche dell'Unione europea della Camera dei deputati (7 novembre). In tali occasioni, l'Autorità ha delineato il quadro dell'accoglienza dei minori stranieri, evidenziando alcune criticità del sistema di protezione, quali la protratta permanenza dei ragazzi nei centri di prima accoglienza, che rischia di ritardare eccessivamente l'attivazione del percorso di integrazione, e la necessità di concentrare dinanzi il tribunale per i minorenni le competenze in materia di minori migranti, anche sotto il versante della nomina dei tutori.

Il 12 dicembre, l'Autorità garante è stata audita dalla Commissione parlamentare di inchiesta sul femminicidio, nonché su ogni forma di violenza di genere. Dopo aver posto l'accento sulla mancanza di dati ufficiali in grado di fornire un quadro completo della situazione, l'Autorità si è soffermata sulla circostanza che gli episodi di violenza che sfociano nel femminicidio spesso vedono coinvolte persone di minore età in qualità di spettatori, vittime di violenza assistita. Non si tratta di vittime indirette della violenza, ma di vittime dirette: si dovrebbe pertanto prendere in considerazione l'opportunità di trasformare la violenza assistita da circostanza aggravante a reato autonomo. Secondo l'Autorità, le misure di contrasto e di protezione devono seguire un approccio interdisciplinare, tale da coinvolgere trasversalmente le istituzioni, gli operatori del diritto, gli operatori sociali e le realtà associative. Inoltre, la frammentazione delle competenze in materia di infanzia, a cui si aggiunge quella tra servizi dedicati agli adulti e ai minorenni, va a detrimento della qualità dell'intervento. È necessaria, dunque, una cabina di regia che coordini gli interventi e assicuri un percorso di cura e di riabilitazione coerente.

Parlando di violenza di genere, l'Autorità garante ha poi invitato a considerare quale «priorità fra le priorità» il contrasto alla tratta degli esseri umani. Si stima, ad esempio, che circa l'80% delle ragazze nigeriane che approdano in Italia sia inserita fin dall'inizio del viaggio nelle rotte della tratta; sempre più spesso si tratta di ragazze minorenni, sempre più giovani. A tal proposito, un ruolo importante può essere svolto dal tutore volontario: per questo, durante gli eventi di formazione organizzati dall'Autorità garante, viene dedicato un focus specifico proprio all'approfondimento del fenomeno della tratta.

Numerose sono state anche le azioni che l'Autorità garante ha intrapreso a favore di alcune categorie particolarmente vulnerabili di minori, nonché le

occasioni di incontro con bambini e ragazzi, in attuazione del diritto all'ascolto, sancito all'art. 12 della Convenzione sui diritti del bambino.

1.7.5. Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale

Il Garante nazionale è stato istituito dall'art. 7 del d.l. 23 dicembre 2013, n. 146, convertito con modificazioni dalla l. 21 febbraio 2014, n. 10. È costituito in collegio, composto dal presidente e da due membri, scelti tra personalità indipendenti e competenti nelle discipline afferenti la tutela dei diritti umani. I membri del collegio sono nominati, previa delibera del Consiglio dei ministri, con decreto del Presidente della Repubblica, sentite le competenti commissioni parlamentari, per un mandato di cinque anni, non prorogabili.

Nel 2018 il Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale è Mauro Palma; i membri del collegio sono Daniela De Robert e Emilia Rossi.

Il Garante ha 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. A tal fine, ha la facoltà di visitare, senza necessità di autorizzazione, gli istituti penitenziari e ogni altra struttura destinata ad accogliere le persone sottoposte a misure di privazione della libertà personale.

Il Garante è stato individuato quale meccanismo di monitoraggio nazionale indipendente, la cui istituzione è richiesta dal Protocollo opzionale per la prevenzione della tortura (OPCAT), ratificato dall'Italia nel 2012.

Spetta inoltre al Garante nazionale coordinare la rete dei garanti territoriali, promuovendone il consolidamento istituzionale mediante il riconoscimento di adeguate garanzie di indipendenza e autonomia rispetto ai governi locali di cui sono espressione.

Infine, il Garante monitora le procedure relative ai rimpatri forzati ai sensi del sistema previsto dall'art. 8 comma 6 della Direttiva UE n.115 del 2008.

Nel periodo gennaio 2018-gennaio 2019, nell'ambito dell'attività di monitoraggio dei diritti delle persone private della libertà personale nei contesti penale, sanitario e dei processi migratori, il Garante nazionale ha condotto 42 visite, per un totale di 100 luoghi visitati in tutto il territorio nazionale.

Per quel che riguarda l'attività di monitoraggio dei rimpatri forzati, nello stesso arco temporale sono stati monitorati 34 voli, con destinazione prevalente Tunisia (13 voli) e Nigeria (11).

Inoltre, nel mese di agosto 2018, una delegazione del Garante nazionale ha effettuato una visita sulla nave «Diciotti», ormeggiata nel porto di Catania, confermando le preoccupazioni per i rischi di violazione di norme nazionali e sovranazionali. Per tale motivo, il Garante ha inviato una informativa su quanto riscontrato alle Procure di Agrigento e di Catania, che hanno aperto dei fascicoli relativamente alla vicenda «Diciotti».

La vicenda, oggetto il 12 settembre 2018 di una informativa al Senato da parte del Presidente del Consiglio dei Ministri, riguarda il naufragio in acque internazionali, all'in-

terno della zona di ricerca e soccorso libica, tra il 14 e il 15 agosto 2018, di alcuni barconi con un carico di circa 200 persone. L'intervento di soccorso delle autorità italiane avviene dopo che quelle di Malta avevano rifiutato di operare. I naufraghi sono trasferiti sulla unità navale militare italiana «Diciotti». Dopo che alcuni dei naufraghi in condizioni di salute precaria o di minore età erano stati sbarcati in Italia, la nave Diciotti, con i rimanenti 177 naufraghi, rimane al largo delle coste italiane, prima nelle acque di Lampedusa, poi nella rada di Catania, priva di autorizzazione allo sbarco, in quanto in attesa della individuazione di quale fosse, tra quelli italiani e quelli maltesi, il porto sicuro su cui far riparare i naufraghi. Nel frattempo era avviata una interlocuzione con i vari governi europei e con la Commissione dell'UE in merito all'accoglienza dei naufraghi stessi nei diversi Stati, dal momento che il Governo italiano, nella persona del Ministro dell'interno ma con il sostegno dell'intero esecutivo, rifiutava di farsene carico. Pur in mancanza di un accordo, lo sbarco avviene comunque, nel porto di Catania, il 25-26 agosto. Tutti i naufraghi (prevalentemente eritrei) chiedono protezione internazionale. La vicenda rispecchia varie altre situazioni simili che si sono ripetute da giugno 2018, caratterizzate dalla decisione del Governo italiano di non consentire lo sbarco di naufraghi tratti in salvo da navi operanti tra le coste Libiche e quelle maltesi o italiane. La differenza rispetto a quelle della nave «Lifeline» (sbarcata a La Valletta a giugno, con a bordo 234 persone), della nave «Open Arms» (con a bordo 60 persone, sbarcata a Barcellona, a luglio) o della nave «Aquarius» (con 141 persone a bordo, sbarcate a La Valletta ad agosto), è che in questo caso non si trattava di una imbarcazione privata, ma di una nave militare italiana. La magistratura italiana ha chiesto di indagare sul Ministro dell'interno per l'ipotesi, tra le altre, di sequestro di persona aggravato (la richiesta di autorizzazione a procedere a norma dell'art. 96 Cost. è stata peraltro rigettata dal Senato con votazione a maggioranza il 20 marzo 2019)

Infine, nel corso dell'anno sono stati adottati due pareri su altrettante proposte legislative:

- 7 agosto: parere sul d.lgs. recante *Riforma dell'Ordinamento Penitenziario* (legge delega n. 103 del 2017), relativi ai temi: sanità penitenziaria; disposizioni per la semplificazione dei procedimenti; disposizioni in tema di vita penitenziaria;

- 15 ottobre: parere sul d.l. 4 ottobre 2018, n. 113, *Disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell'interno e l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata.*

1.8. Organizzazioni non-governative

In Italia sono attive numerose organizzazioni non-governative che si occupano di promozione e protezione dei diritti umani; alcune di queste, costituite in reti a livello nazionale e internazionale, hanno acquisito status consultivo presso gli organismi internazionali e partecipano attivamente ai loro programmi.

Al 31 dicembre 2018 risultano 117 organizzazioni non-governative italiane con status consultivo presso il Consiglio economico e sociale delle Nazioni

Unite, di cui 7 con status generale, 92 con status speciale e 18 con status *roster*. Sono 142 le organizzazioni non-governative con status partecipativo presso il Consiglio d'Europa che hanno la sede principale o una rappresentanza in Italia e che si occupano in maniera specifica di diritti umani.

Alcune delle principali organizzazioni non-governative internazionali, inoltre, hanno un'apposita sezione italiana: tra esse Amnesty International, Federazione internazionale dei diritti umani, Save the Children, Medici senza frontiere, Action Aid.

Le organizzazioni non-governative svolgono un importante ruolo di monitoraggio in merito al livello di attuazione e protezione dei diritti umani in Italia. Si segnala, in particolare, che nel 2018 sono stati pubblicati i seguenti rapporti di monitoraggio.

- Associazione Antigone: *XIV Rapporto nazionale sulle condizioni di detenzione – Un anno in carcere.*

Nel corso del 2017, l'Osservatorio sulle condizioni detentive di Antigone ha visitato 86 dei 190 istituti penitenziari italiani (di cui 36 al nord, 20 nel centro Italia e 30 tra il sud e le isole). È stata registrata una crescita complessiva della popolazione dei detenuti, che sono passati dai 56.289 del marzo 2017 ai 58.223 del marzo 2018. Non tutte sono persone che stanno scontando una pena. Il 34% dei detenuti è in custodia cautelare e dunque in attesa di una sentenza definitiva, un dato in leggero calo rispetto all'anno precedente (tra gli stranieri la percentuale è più alta, pari al 39%). I reati per cui le persone sono detenute sono prevalentemente reati contro il patrimonio (24,9%), seguiti dai reati contro la persona (17,7%) e da quelli previsti dal testo unico sugli stupefacenti (15,2%). Tra gli stranieri, i reati contro la persona sono meno frequenti rispetto agli italiani, mentre lo sono di più quelli per violazione della legge sulle droghe. Il 4,9% dei detenuti è in carcere per condanne fino ad un anno, e la percentuale sale al 7,1% se si considerano i soli stranieri; al contrario, gli stranieri sono meno rappresentati tra quanti hanno subito condanne più lunghe. Gli ergastolani sono il 4,6% di tutti i detenuti e solo lo 0,8% dei detenuti stranieri.

Per quel che riguarda il coinvolgimento delle persone detenute in attività formative e educative, solo il 23% delle persone detenute partecipa ad un corso scolastico di qualsiasi grado. Le prime cinque regioni a livello percentuale con più iscritti ai corsi scolastici sono, nell'ordine, la Lombardia (36,7% dei detenuti iscritti sul totale dei presenti), la Calabria (35%), il Lazio (25,7%), l'Umbria (24,1%) e il Piemonte (23,1%).

Estremamente critico è il tema del lavoro. Nel 2017 il tasso di occupazione tra la popolazione reclusa in età lavorativa (15-64 anni) è stato del 31,95%. Antigone calcola, tuttavia, che appena il 2,2% dei detenuti è impiegato da datori di lavoro diversi dall'amministrazione penitenziaria: alcuni sono in regime di semilibertà e dunque escono nelle ore lavorative per recarsi al lavoro; altri lavorano invece per datori di lavoro esterni, ma restando all'interno del carcere. Le altre 17 mila persone censite dall'amministrazione penitenziaria come «lavoranti» sono alle dipendenze dell'amministrazione stessa e per la maggior parte (l'82%) impegnate nei servizi di istituto (pulizia delle sezioni, distribuzione del vitto, alcune mansioni di segreteria, redazione di reclami e

documenti per altri detenuti). Si tratta di lavori svolti a turnazione e con poca spendibilità nel mondo del lavoro esterno.

Infine, se si considera il numero di suicidi, il più drammatico degli indicatori del benessere detentivo, Antigone rileva che negli ultimi dieci anni il tasso di suicidi (morti ogni 10.000 persone) è salito dall'8,3 del 2008 al 9,1 del 2017: in numeri assoluti significa passare dai 46 morti del 2008 ai 52 del 2017.

- Associazione A Buon Diritto: *Rapporto sullo stato dei diritti in Italia*. Il Rapporto analizza lo stato di attuazione dei diritti fondamentali della persona e delle garanzie poste a protezione delle minoranze in Italia. In particolare, il rapporto considera un'ampia gamma di diritti e garanzie correlati al pieno esercizio delle prerogative fondamentali della persona: libertà personale; libertà di movimento; libertà religiosa; libertà dalle discriminazioni di qualunque origine; diritti delle persone con disabilità; diritti, identità di genere e orientamento sessuale; diritti delle minoranze; diritti di migranti, profughi e richiedenti asilo; giustizia e garanzie; libertà di espressione e informazione; dati sensibili, riservatezza e diritto all'oblio; tutela dei minori; istruzione e mobilità sociale; diritti delle donne; diritto alla salute; garanzie del lavoro e del reddito; protezione dell'ambiente.

- Alleanza Italiana per lo Sviluppo Sostenibile (ASviS): *Rapporto 2018*. Oltre a fotografare la situazione dell'Italia, il Rapporto analizza per la prima volta l'evoluzione delle regioni italiane rispetto al raggiungimento degli Obiettivi di sviluppo sostenibile dell'Agenda 2030. Secondo il Rapporto, pur in presenza di una significativa mobilitazione del mondo delle imprese, delle istituzioni culturali ed educative, e della società civile, i ritardi della politica sono particolarmente pronunciati, ponendo l'Italia in una condizione di non sostenibilità da tutti i punti di vista, economico, sociale, ambientale e istituzionale. In particolare, l'Italia mostra segni di miglioramento in otto aree: alimentazione e agricoltura sostenibile, salute, educazione, uguaglianza di genere, innovazione, modelli sostenibili di produzione e di consumo, lotta al cambiamento climatico, cooperazione internazionale. Per cinque aree, invece, la situazione peggiora sensibilmente: povertà, condizione economica e occupazionale, disuguaglianze, condizioni delle città ed ecosistema terrestre. Per le restanti quattro (acqua e strutture igienico-sanitarie, sistema energetico, condizioni dei mari e qualità della governance, pace, giustizia e istituzioni solide) la condizione appare sostanzialmente invariata.

- Campagna Sbilanciamoci!: *Rapporto 2019 - Come usare la spesa pubblica per i diritti, la pace, l'ambiente*. Il Rapporto, partendo dall'analisi della qualità della spesa pubblica in Italia, contiene 101 proposte dettagliate, elaborate dalle 47 organizzazioni aderenti a Sbilanciamoci!, per generare risparmi o maggiori entrate da un lato, tagli alla spesa «sbagliata» e maggiori stanziamenti per quella «giusta» dall'altro, in 7 aree chiave: fisco e finanza, lavoro e reddito, cultura e conoscenza, ambiente e sviluppo sostenibile, welfare e diritti, cooperazione pace e disarmo, altraeconomia.

Si segnala, infine, che, a fine 2016, su impulso dell'associazione Un Ponte Per..., è stata istituita la rete «In Difesa Di – per i diritti umani e chi li difende», composta da oltre 30 organizzazioni e associazioni italiane attive su tematiche quali diritti umani, ambiente, solidarietà internazionale, pace e disarmo,

diritti dei lavoratori, la libertà di stampa e lo stato di diritto. Obiettivo della rete è quello di promuovere campagne e iniziative volte alla tutela di chi difende i diritti umani, sensibilizzare l'opinione pubblica su queste tematiche, e chiedere alle istituzioni italiane (Governo, Parlamento ed enti locali) di impegnarsi a sviluppare strumenti e meccanismi di protezione per difensori/e dei diritti umani.

Nel corso del 2018 la rete ha proseguito nella costituzione di «nodi territoriali» (in particolar modo a Milano e Trento) finalizzate allo sviluppo di «città rifugio» per difensori e difensore dei diritti umani che devono temporaneamente lasciare il proprio Paese (v., in questa Parte, 2.1). In particolare, nel mese di giugno a Trento si è tenuto un *workshop* sulle città rifugio, organizzato dalle organizzazioni locali e dalla Provincia Autonoma di Trento, con la partecipazione di CEAR Euskadi e dello *Shelter Cities Program* olandese. È stato l'inizio di un percorso di formazione e approfondimento sulle modalità di funzionamento delle città rifugio e degli strumenti e capacità da mettere a punto a livello locale e di rete. Il *workshop* ha offerto l'occasione di ragionare sulla realizzazione di una strategia coordinata sulle città rifugio e un possibile piano pilota in materia, che veda coinvolte le amministrazioni interessate.

1.9. Insegnamento e ricerca sui diritti umani nell'università italiana

Il mondo universitario italiano ha dimostrato una crescente attenzione alla ricerca e alla formazione in materia di diritti umani. Il tema è ormai presente negli insegnamenti impartiti in molte discipline e nei *curricula* di numerosi corsi universitari e post-universitari, così come in programmi di ricerca che spaziano tra le diverse aree disciplinari. Nelle pagine che seguono si offre una mappatura delle istituzioni e dei centri di ricerca universitari che si occupano specificamente di tematiche inerenti ai diritti umani, nonché degli insegnamenti, dei corsi di laurea triennale e magistrale, dei master e dei corsi di dottorato, attivati nel 2018 o banditi entro tale anno, che trattano della materia. In particolare, sono stati identificati i corsi e le strutture che contengono nella loro denominazione formale la dizione «diritti umani», o altre espressioni equivalenti (diritti dell'uomo, diritti della persona, diritti fondamentali). La mappatura così ottenuta documenta, in modo sufficientemente attendibile, il grado di diffusione e di penetrazione della tematica dei diritti della persona, nelle sue molteplici dimensioni, nell'ambito accademico.

Istituzioni e centri di ricerca universitari

Università	Denominazione	Anno di fondazione
Università degli studi di Padova	Centro di Ateneo per i diritti umani	1982
Università del Salento	Centro interuniversitario di bioetica e diritti umani	1992
41 università europee partner	European Inter-University Centre for human rights and democratisation (EIUC)	2002

segue

Università	Denominazione	Anno di fondazione
Università di Napoli	Centro studi sui diritti umani nell'era della globalizzazione e dei conflitti	2003
Università Ca' Foscari di Venezia	Centro studi sui diritti umani (CESTUDIR)	2012
Università di Salerno	Dipartimento dei diritti della persona e comparazione	2011

Fonte: elaborazione del comitato di ricerca e redazione dell'Annuario 2019

Corsi di laurea

Università	Denominazione	Classe di laurea
Università degli studi di Padova	Scienze politiche, relazioni internazionali, diritti umani	L-36: Scienze politiche e delle relazioni internazionali
Università degli studi di Bari «Aldo Moro»	Scienze giuridiche per l'immigrazione, i diritti umani e l'interculturalità	L-14: Scienze dei servizi giuridici

Fonte: elaborazione del comitato di ricerca e redazione dell'Annuario 2019

Corsi di laurea magistrale

Università	Denominazione	Classe di laurea
Università degli Studi di Bergamo	Diritti dell'uomo ed etica della cooperazione internazionale	LM-81: Scienze per la cooperazione allo sviluppo
Università degli Studi di Bologna	International Cooperation on Human Rights and Intercultural Heritage	LM-81: Scienze per la cooperazione allo sviluppo
Università degli studi di Padova	Human rights and multi-level governance	LM-52: Relazioni internazionali
Università degli studi di Perugia	Integrazione giuridica europea e diritti umani	LM-90: Studi europei

Fonte: elaborazione del comitato di ricerca e redazione dell'Annuario 2019

Insegnamenti

Nel 2018 sono attivati 111 insegnamenti in materia di diritti umani in 41 università. Circa il 61% di tali insegnamenti sono impartiti in corsi di laurea afferenti all'area delle scienze politiche e sociali (68 insegnamenti), mentre poco più di un terzo fa riferimento all'area delle scienze giuridiche (39 insegnamenti); 2 insegnamenti pertengono all'area delle scienze storiche, filosofiche, pedagogiche e psicologiche e 2 all'area delle scienze economiche e statistiche.

Così come negli anni tra il 2010 e il 2017, anche nel 2018 l'Università con il maggior numero di insegnamenti in materia di diritti umani è Padova (18 insegnamenti), seguita dall'Università degli Studi di Torino (7), Milano (6), Università degli Studi Roma Tre (6), Bari (5) e Macerata (5 insegnamenti). Dei 111 insegnamenti, 34 sono in lingua inglese, di cui 11 presso l'Università

di Padova, 3 all'Università degli Studi di Milano, 3 a Bologna, 3 a Trento; nonché 2 presso ciascuna delle seguenti università: Macerata, Palermo, Roma Tre, Torino; e 1 presso ciascuna delle seguenti università: Catania, Firenze, Pavia, Roma «La Sapienza», Siena e Venezia.

Università	Area	Corso di laurea	Insegnamento	Docente
Università degli Studi di Bari "Aldo Moro"	Scienze giuridiche	Laurea Magistrale a ciclo unico in Giurisprudenza	Tutela internazionale dei diritti umani	Andrea Cannone
		Laurea Magistrale in Progettazione delle politiche di inclusione sociale	Cittadinanza e diritti umani	Giuseppe Campesi
	Scienze politiche e sociali	Laurea Triennale in Scienze Politiche, Relazioni Internazionali e Studi Europei	Tutela internazionale dei diritti umani	Egeria Nalin
		Laurea Magistrale in Relazioni Internazionali	Filosofie giuridiche, diritti umani e religioni del Medio ed Estremo Oriente	Gianfranco Longo
	Scienze storiche, filosofiche, pedagogiche e psicologiche	Laurea Magistrale in Scienze filosofiche	Storia della filosofia dei diritti umani	Francesca Romana Recchia Luciani
Università degli Studi di Bologna	Scienze politiche e sociali	Laurea Magistrale in sviluppo locale e globale	Diritti umani e istituzioni politiche	Francesco Raschi
		Masters' Degree in International Cooperation on Human Rights and Intercultural Heritage	Political Power Beyond State Boundaries: Migration, Development and Human Rights	Annalisa Furia
			Public Law and Protection of Fundamental Rights	Caterina Drigo
Università della Calabria	Scienze politiche e sociali	Laurea magistrale in Scienze della cooperazione e dello sviluppo	Justice, Multiculturalism and Human Rights	Gustavo Gozzi
			Teoria dei diritti fondamentali	Paola Stancati

segue

Università	Area	Corso di laurea	Insegnamento	Docente
Università degli studi di Catania	Scienze politiche e sociali	Laurea magistrale in Global Politics and Euro-Mediterranean Relations	International Human Rights Law	Daniela Fisichella, Calogero Alfio Pettinato
Università di Camerino	Scienze economiche e statistiche	Laurea Triennale in Scienze sociali per gli enti non-profit e la cooperazione internazionale	Tutela internazionale dei diritti umani	Agostina Latino
Università degli Studi di Cassino e del Lazio Meridionale	Scienze giuridiche	Laurea Magistrale a ciclo unico in Giurisprudenza	Diritti fondamentali	Marco Plutino
Università degli studi di Enna "Kore"	Scienze giuridiche	Laurea triennale in Scienze strategiche e della sicurezza	Teoria generale dei diritti umani	Salvatore Curreri
Università degli Studi di Ferrara	Scienze giuridiche	Laurea Magistrale a ciclo unico in Giurisprudenza	Diritti umani e diritto umanitario nei conflitti armati	Francesco Salerno
Università degli Studi di Firenze	Scienze giuridiche	Laurea Triennale in Scienze dei servizi giuridici	Sistemi processuali e tutela dei diritti	Alessandra Sanna, Caterina Silvestri
			Stato sociale e diritti	Emilio Santoro, Maria Cristina Grisolia, Antonio Gorgoni
	Scienze storiche, filosofiche, pedagogiche e psicologiche	Laurea Triennale in Sviluppo Economico, Cooperazione Internazionale Socio-Sanitaria e Gestione dei Conflitti	Human Rights and Armed Conflicts	Antonio Bultrini
Università di Foggia	Scienze giuridiche	Laurea triennale in Scienze investigative	Diritto Costituzionale - Diritti Fondamentali	Daniele Sebastiano Coduti
Università degli Studi di Genova	Scienze giuridiche	Laurea Magistrale a ciclo unico in Giurisprudenza	Diritti di libertà e diritti sociali	Simona Rodriguez
			Giustizia tributaria e diritti fondamentali	Michele Marcheselli

segue

Università	Area	Corso di laurea	Insegnamento	Docente
Università degli Studi di Genova	Scienze politiche e sociali	Laurea magistrale in Scienze internazionali e della cooperazione	Tutela dei diritti umani	Pierangelo Celle
Università degli Studi dell'Aquila	Scienze economiche e statistiche	Laurea Triennale in Economia	Teoria dell'interpretazione e diritti fondamentali	Francesca Carocchia
Università degli Studi di Macerata	Scienze politiche e sociali	Laurea Triennale in Scienze politiche e relazioni internazionali	Filosofia dei diritti umani	Natascia Mattucci
		Laurea Magistrale in Teorie, culture e tecniche del servizio sociale	Diritti sociali e di cittadinanza	Angela Cossiri
	Scienze giuridiche	Laurea Magistrale in Studi politici internazionali	Diritti umani e delle differenze	Ines Corti
		Laurea Magistrale in Global Politics and International Relations	International Human Rights Human rights and constitutional adjudication	Laura Salvadego Benedetta Barbisan
Università degli Studi di Messina	Scienze politiche e sociali	Laurea Magistrale in Relazioni Internazionali e Cooperazione allo sviluppo	Organizzazione internazionale e diritti umani	Carmela Panella
Università Cattolica del Sacro Cuore	Scienze politiche e sociali	Laurea Triennale Scienze politiche e delle relazioni internazionali	Tutela internazionale dei diritti umani	Monica Spatti
	Scienze giuridiche	Laurea Magistrale a ciclo unico in Giurisprudenza	Diritti dell'uomo	Pasquale De Sena
Università degli Studi di Milano	Scienze politiche e sociali	Laurea Triennale in Scienze internazionali e istituzioni europee	Tutela internazionale dei diritti umani	Ilaria Viarengo
		Laurea Triennale in Scienze del lavoro, dell'amministrazione e del management	Teorie dell'eguaglianza e dei diritti	Alessandra Facchi, Beatrice Magni
		Laurea Triennale in Scienze politiche	Theory and Practice of Human Rights	Nicola Riva
		Laurea Triennale in Scienze sociali per la globalizzazione	Diritti fondamentali [corso Jean Monnet]	Davide Galliani

segue

Università	Area	Corso di laurea	Insegnamento	Docente
Università degli Studi di Milano	Scienze giuridiche	Laurea Magistrale a ciclo unico in Giurisprudenza e Laurea Magistrale in Sustainable Development	EU law on business and human rights	Angelica Bonfanti
			Sociology of Human Rights and the Ombudsman	Alessandra Raffi, Marco A. Quiroz Vitale
Università degli Studi di Milano-Bicocca	Scienze politiche e sociali	Laurea Magistrale in Sociologia	Cittadinanza: diritti, conflitti, genere	Marina Calloni
		Laurea Magistrale in programmazione e gestione delle politiche e dei servizi sociali	Cooperazione e tutela dei diritti umani	Gabriella Citroni
	Scienze giuridiche	Laurea Magistrale a ciclo unico in Giurisprudenza	Tutela internazionale dei diritti umani	Gabriella Citroni
Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia	Scienze giuridiche	Laurea Magistrale a ciclo unico in Giurisprudenza	Teoria e prassi dei diritti umani	Thomas Casadei
Università degli Studi del Molise	Scienze politiche e sociali	Laurea Triennale Scienze della Comunicazione	Diritti dell'uomo e globalizzazione	Lorenzo Scillitani
Seconda Università degli Studi di Napoli	Scienze giuridiche	Laurea Triennale in Scienze dei Servizi Giuridici	Diritto Costituzionale e tutela dei diritti fondamentali	Maria Pia Ladiccio
Università degli Studi di Napoli "Federico II"	Scienze politiche e sociali	Laurea Magistrale in Servizio Sociale e politiche sociali	Tutela internazionale dei diritti umani e sociali	Fabio Ferraro
Università degli Studi di Padova	Scienze politiche e sociali	Laurea Triennale in Scienze Politiche, Relazioni Internazionali, Diritti Umani	Diritti umani	Elena Pariotti
			Politiche pubbliche e diritti umani	Paola Degani
			Società, religioni e diritti umani	Giuseppe Giordan
			Sviluppo economico e diritti umani	Mario Pomini
			Tutela internazionale dei diritti umani	Paolo De Stefani
			Diritti umani e inclusione	Laura Nota

segue

Università	Area	Corso di laurea	Insegnamento	Docente
Università degli Studi di Padova	Scienze politiche e sociali	Laurea Magistrale in European and Global Studies	Fundamental Rights and Citizenship	Costanza Margiotta Broglio Massucci
		Master's Degree in Human Rights and Multi-Level Governance	European Union Law and Human Rights	Paolo Piva
			Human Rights and International Justice	Costanza Margiotta Broglio Massucci
			International Law of Human Rights	Paolo De Stefani
			Women's Human Rights	Paola Degani
			Culture, Society and Human Rights	Andrea Maria Maccarini
			Economic Globalization and Human Rights	Roberto Antonietti
			Human Rights Governance	Léonce Maria Bekemans / Pietro de Perini
			Human Rights Practice	Sara Pennicino
			Refugee Human Rights Protection	Lisa Maria Heschl
	Religions and Human Rights	Giuseppe Giordan		
Scienze giuridiche	Laurea Magistrale a ciclo unico in Giurisprudenza	Diritti umani ed etica pubblica	Umberto Vincenti	
Università degli Studi di Palermo	Scienze giuridiche	Laurea Magistrale a ciclo unico in Giurisprudenza	Human Rights	Clelia Bartoli
	Scienze politiche e sociali	Laurea Magistrale in Cooperazione e sviluppo	Human Rights: Theory and Policies	Serena Marcenò
Università degli Studi di Parma	Scienze giuridiche	Laurea Magistrale a ciclo unico in Giurisprudenza	Tutela costituzionale dei diritti	Paola Torretta
	Scienze politiche e sociali	Laurea magistrale in Relazioni internazionali ed Europee	Tutela internazionale dei diritti fondamentali	Laura Pineschi

segue

Università	Area	Corso di laurea	Insegnamento	Docente
Università degli Studi di Pavia	Scienze giuridiche	Laurea Magistrale a ciclo unico in Giurisprudenza	Giustizia costituzionale e diritti fondamentali	Francesco Rigano
	Scienze politiche e sociali	Laurea magistrale in sviluppo economico e relazioni internazionali	Human rights and international justice	Carola Ricci
Università degli Studi di Perugia	Scienze politiche e sociali	Laurea Magistrale in Relazioni Internazionali	Diritti umani, crimini e diritto internazionale umanitario	Amina Maneggia
		Laurea in Servizio sociale	Istituzioni di diritto pubblico e diritti fondamentali	Alessandra Valstro
	Scienze giuridiche	Laurea magistrale in Integrazione giuridica europea e diritti umani	Tutela dei diritti umani nello spazio giuridico europeo	Simone Vezzani
Università degli Studi di Pisa	Scienze giuridiche	Laurea Magistrale a ciclo unico in Giurisprudenza	Tutela multilivello dei diritti fondamentali	Elena Malfatti
Libera Università Internazionale degli Studi Sociali "Guido Carli" – LUISS	Scienze giuridiche	Laurea Magistrale a ciclo unico in Giurisprudenza	Tutela internazionale dei diritti umani	Pietro Pustorino
Libera Università degli Studi "Maria SS.Assunta" - LUMSA	Scienze politiche e sociali	Laurea in scienze politiche e internazionali	Diritti e libertà fondamentali	Marco Olivetti
		Laurea magistrale in relazioni internazionali	Diritto internazionale e tutela dei diritti umani	Roberta Greco
Università degli Studi Roma Tre	Scienze politiche e sociali	Laurea Triennale in Scienze politiche per la cooperazione e lo sviluppo	Organizzazione internazionale e tutela dei diritti umani	Cristiana Carletti
		Laurea Magistrale in International Studies	Theory of human rights	Francesco Maiolo
	Scienze giuridiche	Laurea Magistrale a ciclo unico in Giurisprudenza	Costituzioni europee e diritti umani	Mauro Palma
			Diritti e libertà costituzionali	Daniele Chinni
		International Human Rights Law	Giuseppe Palmisano	

segue

Università	Area	Corso di laurea	Insegnamento	Docente
Università degli Studi Roma Tre	Scienze giuridiche	Laurea Magistrale a ciclo unico in Giurisprudenza	Protezione dei dati personali e tutela dei diritti fondamentali- Clinica legale privacy	Carlo Colapietro
Università di Roma "La Sapienza"	Scienze politiche e sociali	Laurea Magistrale in Scienze dello Sviluppo e della cooperazione internazionale	Diritti Umani e Bioetica European Union Law and Human Rights	Luca Marini Alessandra Mignolli
		Laurea Magistrale in Relazioni Internazionali	Diritto internazionale dei diritti umani	Luigino Manca
Università degli Studi di ROMA "Tor Vergata"	Scienze politiche e sociali	Laurea Triennale in Global Governance	Fundamental rights	Andrea Buratti
Università del Salento	Scienze politiche e sociali	Laurea Triennale in Scienze Politiche e Relazioni Internazionali	Diritti umani	Attilio Pisanò
		Laurea magistrale in studi geopolitici e internazionali	Teoria e pratica dei diritti umani	Attilio Pisanò
Università degli Studi di Salerno	Scienze giuridiche	Laurea Magistrale a ciclo unico in Giurisprudenza	Diritti dell'uomo	Stefano Pietropaoli
			Diritti dell'uomo e biodiritto	Anna Malomo
			Diritti della persona	Maria Antonietta Urcioli
Università degli Studi di Siena	Scienze politiche e sociali	Laurea Magistrale in Scienze Internazionali	Tutela internazionale dei diritti umani	Federico Lenzerini
		Laurea magistrale in Public and Cultural Diplomacy	Rule of law and human right	Federico Lenzerini
Università degli Studi di Torino	Scienze politiche e sociali	Laurea Magistrale in Sociologia	Teorie dei diritti umani	Valentina Pazé
		Laurea magistrale in Area & global studies for international cooperation	Fundamental rights in Latin America	Mia Caielli
		Laurea Magistrale in Scienze Internazionali	Diritti umani e immigrazione	Alessandra Algostino
Storia dei diritti dell'uomo	Franco Motta			

segue

Università	Area	Corso di laurea	Insegnamento	Docente
Università degli Studi di Torino	Scienze politiche e sociali	Laurea Magistrale in Scienze Internazionali	Fundamental rights in Europe	Joerg Luther
Università degli Studi di Torino	Scienze politiche e sociali	Laurea Magistrale in Politiche e servizi sociali	Cittadinanza, diritti sociali, giustizia	Franco Prina, Valeria Ferraris
			Soggetti deboli e tutela dei diritti	Maurizio Riverditi
Università degli Studi di Trento	Scienze politiche e sociali	Laurea Triennale in Studi Internazionali	Relazioni internazionali e diritti umani	Alessia Donà
		Laurea Magistrale in European and International Studies	Human rights and natural resources under international law	Marco Pertile
			Democratizing Security: Human Rights, Democracy and the Rule of Law in the Age of Uncertainty	Michele Nicoletti
	Scienze giuridiche	Laurea Triennale in Comparative, European and International Legal Studies	Multilevel Protection of Fundamental Rights	Roberto Toniatti
Università degli Studi di Udine	Scienze giuridiche	Laurea Magistrale a ciclo unico in Giurisprudenza	Teoria dei diritti umani	Giovanni Turco
Università degli Studi di Urbino "Carlo Bo"	Scienze politiche e sociali	Laurea Magistrale in Gestione delle politiche, dei servizi sociali e della mediazione interculturale	Diritti fondamentali: storia, teoria e politiche	Giuseppe Giliberti
Università degli Studi di Venezia "Ca' Foscari"	Scienze politiche e sociali	Laurea Magistrale in Relazioni internazionali comparate	European Human rights policies and instruments	Luisella Pavan, Sara de Vido
Università degli Studi di Verona	Scienze politiche e sociali	Laurea Magistrale in servizio sociale in ambiti complessi	Diritti sociali e di cittadinanza	Marco Peruzzi
			Tutela dei diritti fondamentali	Stefano Catalano

Fonte: elaborazione del comitato di ricerca e redazione dell'Annuario 2019 su dati relativi all'offerta formativa di ciascuna università

Corsi di dottorato (a.a. 2018-2019)

Università	Denominazione	Settore scientifico disciplinare
Università di Camerino, School of Advanced Studies	Dottorato in Legal and Social Sciences-Curriculum Fundamental rights in the global society	M-STO/02; M-STO/04; M-DEA/01; M-FIL/03; M-FIL/06; IUS/04; IUS/08; IUS/09; IUS/13 - IUS/21 SECS-P/01; SECS P/02; SECS-P/04; SPS/01; SPS/02; SPS/04; SPS/06; SPS/07; SPS/11; SPS/12
Università degli Studi di Firenze	Teoria e storia del diritto-Teoria e storia dei diritti umani	IUS/18, IUS/19, IUS/20
Università degli Studi di Padova, Western Sydney University (Australia), Università di Zagabria (Croazia), Nicosia University (Cyprus)	Joint Ph.D Degree in Human Rights, Society, and Multi-level Governance	IUS/13; IUS/20; IUS/21; SPS/04; SPS/08; SECS-P/01
Università degli Studi di Palermo	Dottorato internazionale in diritti umani: evoluzione, tutela e limiti	IUS/01, IUS/09, IUS/12, IUS/20, SPS/02, IUS/13, IUS/19, IUS/10, SPS/09, SECS-P/01, IUS/08
Università degli studi del Piemonte Orientale «Amedeo Avogadro»	Autonomie locali, servizi pubblici e diritti di cittadinanza	IUS/05, IUS/08, IUS/09, IUS/10, IUS/21
Scuola Superiore di Studi Universitari e Perfezionamento S. Anna di Pisa	Human Rights and Global Politics: Legal, Philosophical and Economic Challenges	SPS/01, SPS/06, IUS/13, IUS/03, IUS/14, SPS/04, SECS-P/02, SECS-P/06, SECS-P/08
Università degli Studi di Roma «La Sapienza»	Ordine internazionale e diritti umani	IUS/13, IUS/14, IUS/08, IUS/07, IUS/01
Università degli studi di Salerno	Comparazione e diritti della persona	IUS/01, IUS/02, IUS/07, IUS/13, IUS/14, IUS/16, IUS/17
Università di Macerata	Global studies: justice, rights, politics	IUS/21, M-FIL/03, SPS/01, SPS/04, SPS/09, IUS/13, SPS/03, IUS/03, SECS-P/06, SECS-P/08

Fonte: elaborazione del comitato di ricerca e redazione dell'Annuario 2019

Master

Università	Denominazione	Livello
Università di Bologna	Diritti umani, migrazioni, percorsi di inclusione interculturale	I
	Giustizia costituzionale e diritti umani	I
European Inter-University Centre for Human Rights and Democratisation (EIUC, 41 università europee partner)	European Master's degree in human rights and democratisation E.MA - Master europeo in diritti umani e democratizzazione	I

segue

Università	Denominazione	Livello
Scuola Superiore di Studi Universitari e Perfezionamento S. Anna di Pisa	Human rights and conflict management - Diritti umani e gestione dei conflitti	I
Università degli studi di Siena	Global governance, inter-cultural relations and peace-process management	I
Università degli studi di Bari - Aldo Moro	Etica della pace, diritti e tutela della persona nei contesti formativi ed economico produttivi	I
Università degli Studi di Roma «La Sapienza»	Tutela internazionale dei diritti umani «Maria Rita Saulle»	II
Società italiana per l'Organizzazione internazionale - SIOI	Relazioni internazionali e protezione internazionale dei diritti umani	-

Fonte: elaborazione del comitato di ricerca e redazione dell'Annuario 2019

2. Strutture per i diritti umani a livello sub-nazionale

2.1. Uffici pace diritti umani di Comuni, Province e Regioni

A livello sub-nazionale, in virtù soprattutto dell'inserimento della norma «pace diritti umani» in migliaia di statuti comunali, provinciali e regionali (v. Parte I, 2.3), nonché dell'adozione di apposite leggi regionali in materia, esistono in Italia consulte, assessorati, dipartimenti, uffici e centri che svolgono sul territorio attività di promozione dei diritti umani, della pace, delle pari opportunità, della cooperazione allo sviluppo, del commercio equo e solidale e della solidarietà internazionale. In una prospettiva di sussidiarietà queste strutture contribuiscono con la loro azione ad attuare l'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile, con particolare riferimento agli Obiettivi 5 (parità di genere), 11 (città e comunità sostenibili) e 16 (pace, giustizia e istituzioni solide).

Nel corso del 2018, una rilevante iniziativa che ha interessato un numero di questi uffici pace diritti umani a livello locale ha riguardato l'istituzione di «città rifugio» per i difensori dei diritti umani sul modello della *Shelter City Initiative* sviluppata dalla ONG «Justice and Peace» nei Paesi Bassi a partire dal 2012. L'obiettivo dell'iniziativa è creare programmi e opportunità di accoglienza temporanea, rifugio e formazione per i difensori dei diritti umani a rischio in ogni angolo del mondo. L'iniziativa è stata promossa dalla rete «In Difesa di: per i diritti umani e chi li difende» (v. *Annuario 2018*, pp. 61-62). Nel 2018 hanno adottato la mozione sulle «città rifugio» il Consiglio provinciale di Trento (seguito poi dal Consiglio comunale) e i Consigli comunali di Padova, Rubano, Noventa Padovana, Cadoneghe, Ponte San Nicolò e Asiago in Veneto.

A titolo di esempio, la mozione sulla «città rifugio» adottata dal Consiglio comunale di Padova il 10 dicembre 2018 impegna la Giunta comunale a:

- aderire alla proposta di costruzione di un nodo territoriale di Padova per attivare sul proprio territorio, di concerto con la «Rete in Difesa Di - per i diritti umani e chi li difende», e con gli altri Enti locali italiani interessati, le organizzazioni della società civile ivi presenti ed attive, un piano pilota di accoglienza temporanea e supporto per Difensori dei Diritti Umani minacciati, in grado di raccogliere le diverse disponibilità territoriali;

Pietro de Perini

- promuovere occasioni di studio, formazione e scambio di esperienze tra Enti locali, organizzazioni della società civile e università (anche avvalendosi del Protocollo d'intesa 5.12.2017 tra il Comune di Padova e il Centro di Ateneo per i Diritti Umani «Antonio Papisca» dell'Università di Padova) sul ruolo degli enti locali nella protezione dei difensori dei diritti umani e le città-rifugio;
- promuovere nelle scuole di ogni ordine e grado iniziative di sensibilizzazione sui difensori dei diritti umani intese come educazione all'assunzione di responsabilità per lo svolgimento di ruoli di cittadinanza attiva e democratica;
- sollecitare il Governo nazionale affinché attivi programmi di protezione per i difensori dei diritti umani, rafforzando l'iniziativa del corpo diplomatico italiano nell'attuazione delle linee-guida UE ed OSCE, e aderendo alla Temporary Relocation Platform dell'Unione Europea;
- prevedere attraverso gli strumenti della cooperazione decentrata iniziative di supporto a programmi e progetti di sostegno e protezione dei difensori dei diritti umani in paesi terzi, centrale per il perseguimento degli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile; - inviare questa mozione all'ANCI ed alla Conferenza Stato-Regioni al fine di diffonderla presso altri Enti locali sollecitandone l'impegno per la protezione dei difensori dei diritti umani e la creazione di opportunità di rifugio temporaneo per attivisti a rischio e di programmi di cooperazione decentrata nei paesi terzi.

2.2. Difesa civica nelle Regioni e nelle Province italiane

Nel 2018 risultano 16 i Difensori civici regionali (o Garanti che riuniscono in sé anche le attribuzioni del Difensore civico) in carica, su un totale di 19 Regioni e Province autonome (17 + 2) che hanno previsto tale istituto nei rispettivi statuti o in apposite leggi regionali: Abruzzo, Basilicata, Campania, Emilia-Romagna, Lazio, Liguria, Lombardia, Marche (Ombudsman), Molise (Garante dei diritti della persona), Piemonte, Sardegna, Toscana, Valle d'Aosta e Veneto (Garante dei diritti della persona, v., in questa Parte, 3.6), nonché le Province autonome di Bolzano e Trento. La carica di Difensore civico è vacante in Umbria. In Calabria e in Puglia l'Ombudsman regionale non è mai stato nominato a tutto il 2018. La figura del Difensore civico non è prevista normativamente dalle Regioni Sicilia e Trentino-Alto Adige (dove però la Regione ha delegato interamente ai due Difensori civici delle Province autonome le competenze nei confronti della Regione nei rispettivi territori). In Friuli-Venezia Giulia la legge istitutiva è stata abrogata nel 2008 (l.r. 14 agosto 2008, n. 9). In attesa dell'istituzione della figura del Difensore civico nazionale, questi Ombudsman regionali, assieme al Coordinamento della Conferenza nazionale dei Difensori civici (v., in questa Parte, 2.3) e alle altre figure di garanzia che si occupano a livello territoriale di diritti dell'infanzia e diritti dei detenuti (v., in questa Parte, 2.4 e 3.6), contribuiscono all'impegno dell'Italia per costruire globalmente istituzioni solide per la pace la giustizia e i diritti umani, come previsto dall'Obiettivo 16 dell'Agenda 2030, e in particolare dal traguardo 16.10 (Garantire un pubblico accesso all'informazione e proteggere le libertà fondamentali, in conformità con la legislazione nazionale e con gli accordi internazionali).

A livello europeo e internazionale, nel 2018 sono stati membri del Consiglio direttivo dello European Ombudsman Institute (EOI) Gabriele Morandell, Difensore civico della Provincia autonoma di Bolzano, Antonia Fiordelisi, Difensore civico della Regione Basilicata, Daniela Longo, Difensore civico della Provincia autonoma di Trento, Sandro Vanni, Difensore civico della Regione Toscana e Vittorio Gasparrini, funzionario addetto all'Ufficio del Difensore civico di tale Regione. Inoltre, gli Ombudsman delle Province autonome di Bolzano e Trento, e delle Regioni Lombardia, Toscana e Valle d'Aosta sono membri dello International Ombudsman Institute (IOI). Dal 2018, inoltre, un rappresentante del Coordinamento della Conferenza nazionale dei Difensori civici siede come osservatore nel comitato esecutivo dello IOI (v., in questa Parte, 2.3).

2.3. Coordinamento della Conferenza nazionale dei Difensori civici

Il Coordinamento della Conferenza nazionale dei Difensori civici delle Regioni e delle Province autonome è un organismo associativo che opera per la concertazione e la valorizzazione del ruolo istituzionale della difesa civica in Italia e per garantire a tutti i cittadini, indipendentemente dalla loro residenza, la tutela nei confronti della pubblica amministrazione a ogni livello, statale, regionale e locale.

Il Coordinamento è composto dai Difensori civici in carica delle Regioni e delle Province autonome e opera attraverso la Segreteria di un Difensore civico di volta in volta eletto collegialmente. Il Coordinamento ha sede a Roma presso la Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome dove si riunisce abitualmente. Il Coordinatore interviene anche su mandato del Mediatore europeo (v. Parte III, 3.8) presso gli uffici centrali dello Stato e di quelle Regioni ed enti locali italiani privi di un Difensore civico regionale o locale. Inoltre, rappresenta la Difesa civica nazionale italiana con il Mediatore europeo e si raccorda con gli altri Difensori civici europei anche attraverso un funzionario di collegamento. Nel 2018 il ruolo di Presidente del Coordinamento è stato ricoperto da Fabrizio di Carlo, Difensore civico della Regione Abruzzo. I Difensori civici della Provincia Autonoma di Trento, Daniela Longo, e della Valle d'Aosta, Enrico Formento Dojot hanno svolto l'incarico di Vicepresidenti.

Oltre agli incontri periodici tenutisi a Roma e volti a discutere questioni rilevanti relative agli sviluppi e alle problematiche relativi al funzionamento della difesa civica in Italia, si segnalano, tra le attività a cui delegazioni del Coordinamento hanno partecipato nel corso dell'anno in esame: la Conferenza dello IOI sull'impatto del mondo digitale nell'esercizio dei propri diritti verso le pubbliche amministrazioni (Tallin, 2 febbraio 2018); la Conferenza annuale della Rete Europea dei difensori civici organizzata dal Mediatore Europeo Emily O'Reilly (Bruxelles, 8-9 marzo 2018); il Fundamental Rights Forum (Vienna, 25-27 settembre 2018); il Congresso dei Difensori civici e Ombudsman francofoni «Vent'anni al servizio dei Difensori civici e dello Stato di diritto» (Bruxelles, 12 novembre).

Inoltre, il 15 marzo 2018 si è tenuto a Milano un incontro tra una delegazione del Coordinamento e il Presidente della Sezione Europa dello IOI, Rafael Ribó, nel corso della quale sono stati discussi temi concernenti la situazione

della difesa civica in Italia (tuttora priva di un Ombudsman a livello nazionale) e il rapporto tra il Coordinamento e lo IOI. Riguardo a quest'ultima questione è stata valutata la possibilità per il Coordinamento di essere rappresentato all'interno del comitato esecutivo dello IOI in qualità di osservatore (host) al fine di rappresentare il punto di vista dell'Italia e portare un contributo concreto all'esame e all'approfondimento dei temi oggetto di intervento dell'Istituto. Tale possibilità è stata resa concreta l'8 giugno 2018 con la nomina a osservatore presso il board dello IOI del Vicepresidente del Coordinamento e Difensore civico della Valle d'Aosta, Enrico Formento Dojot.

Il 12 luglio il Coordinamento ha organizzato su iniziativa della Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome il convegno «Accesso civico, riservatezza e organi di garanzia». Il 9 novembre, le Difensore civiche dei tre territori dell'Euregio, Trentino, Alto Adige e Tirolo, si sono incontrate a Trento assieme al segretario generale dell'Euregio Christoph von Ach per scambiare idee e buone pratiche e per discutere della legislazione europea e locale sull'accesso ai documenti e sulla protezione dei dati.

Nel momento di stesura di questo Annuario 2018, non risulta essere stata presentata in Parlamento la terza relazione periodica del Coordinamento sulla difesa civica in Italia.

2.4. Conferenza nazionale per la garanzia dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza

18 Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano hanno provveduto a istituire con propria legge Garanti dei diritti dell'infanzia. I Garanti effettivamente nominati sono ad oggi 18 (Basilicata, Calabria, Campania, Emilia-Romagna, Friuli-Venezia Giulia, Lazio, Liguria, Lombardia, Marche, Molise, Piemonte, Puglia, Sardegna, Sicilia, Umbria, Veneto e le Province autonome di Trento e di Bolzano). Tra i Garanti, alcuni hanno una funzione esclusiva a garanzia dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza (Basilicata, Calabria, Campania, Emilia-Romagna, Lazio, Lombardia, Molise, Puglia, Sardegna, Sicilia, Umbria e Provincia autonoma di Bolzano): altri invece hanno competenza anche in altri ambiti come la difesa civica e/o la garanzia dei diritti delle persone ristrette nella libertà personale (Friuli-Venezia Giulia, Liguria, Marche, Veneto e la Provincia autonoma di Trento).

Con l'approvazione della l. 12 luglio 2011, n. 112 è stata istituita l'Autorità garante dell'infanzia e dell'adolescenza a livello nazionale (v., in questa Parte, 1.7.4.) ed è stata formalmente prevista e costituita la Conferenza nazionale per la garanzia dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, composta dai Garanti regionali (o figure analoghe).

La Conferenza ha il compito di individuare linee comuni di azione da parte dei Garanti a livello nazionale e regionale in materia di tutela dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza da promuovere e sostenere nelle sedi internazionali, ha altresì il compito di definire modalità costanti di scambio di informazioni e di dati sulla condizione delle persone di minore età presenti sul territorio nazionale. La Conferenza si è dotata di un regolamento interno che ne sancisce il funzionamento.

La Conferenza nazionale per la garanzia dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza è presieduta dall'Autorità garante nazionale. Nel corso del 2018 si è riunita tre volte (gennaio, giugno e novembre) per discutere di temi di comune interesse.

2.5. Coordinamento nazionale degli enti locali per la pace e i diritti umani

Fondato il 12 ottobre 1986, il Coordinamento Nazionale degli Enti Locali per la pace e i diritti umani è la più vasta rete italiana di Comuni, Province e Regioni impegnate nella costruzione della pace e nell'affermazione dei diritti umani: un'esperienza unica in Europa e nel mondo. Il Coordinamento è presieduto da Andrea Ferrari e diretto da Flavio Lotti.

Il 2018 del Coordinamento si apre e si chiude con un appello accorato a riprendere in mano la bussola dei diritti umani. Nel mezzo ci sono centinaia di iniziative, marce, assemblee, corsi di formazione, dibattiti, lezioni, conferenze stampa, delibere, prese di posizione, riflessioni, appelli e interventi.

Il 70° anniversario della Dichiarazione universale dei diritti umani è stato l'occasione per ideare e realizzare un vasto piano d'azione con cinque obiettivi:

1. sviluppare un'azione straordinaria di educazione, formazione, informazione e impegno per i diritti umani sollecitando una più ampia assunzione di responsabilità di ogni persona e istituzione, delle scuole e dell'università, degli Enti Locali e delle Regioni, dei media, delle associazioni, del mondo della cultura, del Governo e del Parlamento;
2. promuovere l'impegno, il protagonismo, la creatività e i comportamenti dei giovani in difesa e per la realizzazione dei diritti umani anche in relazione allo sviluppo delle competenze sociali e civiche necessarie per affrontare le sfide del nostro tempo;
3. promuovere l'impegno dei giornalisti, del mondo dell'informazione e, in particolare, del servizio pubblico radiotelevisivo RAI nella difesa e promozione di «tutti i diritti umani per tutti»;
4. promuovere l'impegno degli Enti Locali e delle Regioni per l'attuazione dell'agenda politica locale dei diritti umani favorendo il coinvolgimento dei cittadini e rilanciando la diplomazia delle città;
5. promuovere l'impegno dell'Italia e dell'Unione Europea nella realizzazione dell'agenda politica dei diritti umani.

L'evento più importante, promosso e organizzato dal Coordinamento e dalla Tavola della Pace in collaborazione con il Centro Diritti Umani dell'Università di Padova, la Rete Nazionale delle Scuole per la Pace e molti altri, è stata la Marcia Perugia-Assisi della pace e della fraternità che si è svolta domenica 7 ottobre 2018.

La Marcia ha visto la partecipazione di oltre centomila persone: giovani, giovanissimi, studenti, insegnanti, scuole, cittadini, gruppi, associazioni, Enti Locali e Regioni giunte da ogni parte d'Italia per dare voce ai diritti umani e riaffermare con forza che «tutti gli esseri umani nascono liberi e uguali in

dignità e diritti e devono agire gli uni verso gli altri in spirito di fratellanza». Le adesioni raccolte dal comitato organizzatore sono state 990: 172 Scuole; 287 Comuni, Province e Regioni; 531 Associazioni.

La Marcia è stata preceduta, il 5 e 6 ottobre, dal Meeting nazionale «Diritti e Responsabilità» che ha consentito ad oltre 3500 giovani e giovanissimi di riflettere su quello che sta succedendo a livello nazionale e globale e capire come affrontare le sfide aperte.

A segnare il culmine dell'Anno dei diritti umani è stata l'organizzazione, il 10 dicembre 2018, della Giornata nazionale di mobilitazione per i diritti umani che ha visto oltre duecentomila persone partecipare ad almeno 500 iniziative che si sono svolte nelle scuole, università, Enti Locali, strade e piazze di tutt'Italia. In questa occasione, molti Enti Locali hanno raccolto l'invito del Coordinamento a discutere e approvare un Ordine del giorno teso a riaffermare l'impegno a favore dei diritti umani. Molti Comuni hanno inoltre aderito alla campagna «Una Dichiarazione in ogni tasca», consegnando agli studenti del proprio territorio una copia della Dichiarazione universale dei diritti umani, della Dichiarazione delle Nazioni Unite sui difensori dei diritti umani e della Costituzione italiana.

Un altro importante evento realizzato nel 2018 all'insegna dell'impegno per i diritti umani è stato il Meeting di pace nelle trincee della Grande Guerra. Il 16 marzo 2018, mille studenti e insegnanti del Friuli-Venezia Giulia tra gli 8 e i 20 anni, hanno dato vita ad una manifestazione di pace contro le guerre, la violenza e l'indifferenza a 100 anni dalla fine della prima guerra mondiale. Insieme a loro ci sono stati i testimoni di alcune delle stragi dei nostri giorni: le guerre ma anche gli incidenti e le morti sul lavoro, la violenza sulle donne, le violenze sui migranti.

Il Meeting di pace nelle Trincee della Grande Guerra è parte integrante di un Programma pluriennale di educazione alla pace e alla cittadinanza chiamato «Dalla Grande Guerra alla Grande Pace» realizzato nel Friuli-Venezia Giulia a partire dal 2014. Il Programma ha coinvolto 590 docenti di 113 scuole di tutta la Regione.

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

Oltre all'Archivio «Pace Diritti Umani - Peace Human Rights», istituito con l.r. Veneto 18/1988 e gestito dal Centro Diritti Umani dell'Università di Padova (v., in questa Parte, 3.4), sono attivi in Italia progetti analoghi in seguito istituiti da Regioni e Province autonome allo scopo di favorire la promozione e la diffusione della cultura dei diritti umani e della pace.

Il progetto «Pace e Diritti Umani» della Regione Emilia-Romagna è stato avviato dal Consiglio regionale in collaborazione con l'Assessorato politiche sociali, immigrazione, progetto giovani, cooperazione internazionale ed il Servizio controllo di gestione e sistemi statistici della Giunta regionale. Il progetto, gestito dal 2013 dal Centro Europe Direct dell'Assemblea legislativa dell'Emilia-Romagna, si ispira ai contenuti della l.r. 24 giugno 2002, n.

12 (Interventi regionali per la cooperazione con i Paesi in via di sviluppo e i Paesi in via di transizione, la solidarietà internazionale e la promozione di una cultura di pace) ed è finalizzato a sostenere le attività descritte nella legge. L'impegno dell'Assemblea legislativa è raccontato nella pagina «Pace e diritti» del Centro Europe Direct Emilia-Romagna, che mette a disposizione dei cittadini anche un repository di documenti e video sul tema (sito web: www.assemblea.emr.it/europedirect/pace-e-diritti).

Nell'anno in esame è proseguito l'impegno dell'Assemblea legislativa regionale dell'Emilia-Romagna per la difesa e la promozione dei diritti umani attraverso il sostegno e l'organizzazione di numerose attività e iniziative. Anche nel biennio 2017-2018 è proseguita la promozione del percorso didattico «Diritti si nasce», che include un laboratorio per studenti delle scuole primarie e secondarie di 1° grado, tenuto da due operatori del Centro Europe Direct Emilia-Romagna che si svolge nelle classi e un percorso formativo di e-learning riservato agli insegnanti sui temi della cittadinanza europea e sulla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea. Inoltre, tra le attività promosse dal Centro Europe Direct nel corso esame si segnalano la XV edizione del premio di laurea «René Cassin» in materia di diritti fondamentali e sviluppo umano per fini di addestramento professionale, l'edizione 2018 del concorso fotografico «EurHope», e le iniziative di formazione tematica per studenti sul funzionamento delle istituzioni e delle politiche dell'UE nell'ambito del progetto «Crossing Europe».

Il «Forum Trentino per la pace e i diritti umani», organismo permanente, è nato nel 1991 su volontà del Consiglio provinciale di Trento con l.p. 10 giugno 1991, n. 11 (Promozione e diffusione della cultura della pace). (Sito web: <http://www.forumpace.it/>). Il tema annuale approvato nell'assemblea del Forum per il 2018 è «Resistere Oggi». Il tema ha avuto il fine di ricordare i 100 anni dalla fine della Prima Guerra mondiale e i 70 anni dell'adozione della Dichiarazione universale dei diritti umani, e a riflettere sul clima di violenza globale che in diverse parti del mondo sta ledendo i diritti umani conquistati nell'arco del tempo. In questa occasione il Forum ha lanciato un bando per le associazioni che vi aderiscono richiedendo a queste, individualmente o in partnership fra loro, di sviluppare progetti che stimolino una cultura di pace a partire dalle pratiche quotidiane che ogni persona può compiere. Nel corso del 2018, inoltre, il Forum ha contribuito a sostenere l'iniziativa che ha portato la città di Trento a diventare la prima «città rifugio» per difensori dei diritti umani d'Italia (v., in questa Parte, 2.1).

3. Regione del Veneto

La Regione del Veneto opera organicamente nel settore della promozione dei diritti umani, della cultura di pace e della cooperazione internazionale sin dal 1988, anno in cui è stata adottata in Italia la prima legge regionale su queste materie (l.r. 30 marzo 1988, n. 18). La l.r. 18/1988 è stata prima sostituita con l.r. 16 dicembre 1999, n. 55 (Interventi regionali per la promozione dei diritti umani, la cultura di pace, la cooperazione allo sviluppo e la solidarietà) e, successivamente, con l'attuale l.r. 21 giugno 2018, n. 21 (Interventi regionali per la promozione e la diffusione dei diritti umani nonché la cooperazione allo sviluppo sostenibile).

Con l.r. 24 dicembre 2013, n. 37, la Regione ha istituito la figura di *Garante regionale per i diritti della persona* che riunisce in sé le attribuzioni del Difensore civico e del Pubblico tutore dei minori (entrambi creati nel 1988 e operativi fino all'attuazione della suddetta l.r. 37/2013), nonché le funzioni di promozione e protezione dei diritti delle persone private della loro libertà personale.

Nell'ambito della Giunta regionale, le competenze in materia di diritti umani fanno riferimento all'Assessorato a sanità, servizi sociali, programmazione socio-sanitaria, attuazione programma, rapporti con il Consiglio regionale, di cui è titolare Manuela Lanzarin. Interventi e attività legati ai temi delle relazioni internazionali e della cooperazione allo sviluppo rispondono direttamente al Presidente della Regione, Luca Zaia.

L'art. 2 della nuova l.r. 21/2018 impegna la Regione del Veneto a promuovere e sostenere all'interno del territorio regionale:

- a) le iniziative culturali, di informazione, di sensibilizzazione, di ricerca, di formazione e educazione in materia di diritti umani, di libertà fondamentali dell'uomo e di cooperazione allo sviluppo sostenibile, anche in ambito scolastico;
- b) la raccolta, sistematizzazione e diffusione di studi, ricerche, pubblicazioni, audiovisivi e documenti prodotti in sede regionale, nazionale e internazionale, anche in collegamento con altre banche dati, riguardanti i settori della promozione e protezione dei diritti umani e della cooperazione allo sviluppo sostenibile;
- c) la banca dati degli organismi operanti in Veneto in materia di diritti umani e della cooperazione allo sviluppo sostenibile;
- d) la partecipazione [...] a progetti in materia di cooperazione allo sviluppo, negli ambiti di applicazione della cooperazione pubblica allo sviluppo [...] ivi inclusa la partecipazione ai programmi di cooperazione dell'Unione europea.

Pietro de Perini

La nuova legge istituisce a tale fine il Tavolo regionale sui diritti umani e la cooperazione allo sviluppo sostenibile (art. 5) con compiti consultivi sulla programmazione regionale e di consulenza nei confronti degli organi regionali nelle materie previste. Promuove e sostiene la Fondazione Venezia per la ricerca sulla pace (art. 8) e i lavori della Commissione europea per la democrazia attraverso il diritto (*Venice Commission*) del Consiglio d'Europa (art. 7). L'infrastruttura regionale per la pace e i diritti umani si completa con la Commissione per la realizzazione delle pari opportunità tra uomo e donna, l'Osservatorio regionale sull'immigrazione, l'Archivio Pace Diritti Umani/Peace Human Rights (istituito con l. 18/1988).

Con l.r. 23 aprile 2013, n. 5 (Interventi regionali per prevenire e contrastare la violenza contro le donne), è stato istituito presso la Giunta regionale un Tavolo di coordinamento regionale per la prevenzione e il contrasto alla violenza contro le donne. In attuazione di questa legge la Regione ha finanziato richieste pervenute per l'anno 2018 da 22 centri antiviolenza e 21 case rifugio. In stretta collaborazione con il Tavolo di coordinamento, la Giunta regionale ha adottato nel settembre del 2018 un Protocollo di rete per il contrasto alla violenza contro le donne nella Regione del Veneto. Le finalità del protocollo sono quelle di costituire una rete territoriale tra istituzioni, enti locali, strutture di sostegno alle donne vittime di violenza (l.r. 5/2013), enti profit e no profit, e promuovere strategie operative condivise per gli interventi di prevenzione e contrasto ai fenomeni di violenza nei confronti delle donne, con o senza figli/e minori, al fine di individuare le più idonee ed efficaci metodologie di intervento da adottare da parte dei soggetti coinvolti, ciascuno secondo le rispettive priorità, professionalità e ambiti di competenza.

Con l.r. 28 dicembre 1998, n. 33, la Regione promuove e sostiene finanziariamente il programma di Master europeo in diritti umani e democratizzazione (E.MA) con sede al Lido di Venezia. Ai sensi della l.r. 22 gennaio 2010, n. 6, infine, la Regione riconosce il valore sociale e culturale del commercio equo e solidale e s'impegna a favore delle organizzazioni che sostengono attività in questo settore.

3.1. Direzione relazioni internazionali, comunicazione e sistema statistico regionale

La Direzione si occupa, tra le altre funzioni, dell'attuazione della l.r. 21/2018. Nel corso del 2018, il responsabile della struttura è stato Diego Vecchiato.

La Direzione si occupa di numerose attività internazionali intraprese dalla Regione, ivi comprese: la gestione dei rapporti internazionali, la sottoscrizione di protocolli di intesa con enti nazionali ed esteri, la partecipazione a organismi e iniziative internazionali, la partecipazione al Gruppo europeo di cooperazione territoriale «Euregio Senza Confini», la programmazione e/o gestione degli interventi regionali in materia di solidarietà internazionale, commercio equo e solidale e diritti umani, cultura di pace, promozione delle pari opportunità e tutela delle minoranze linguistiche. Ospita al suo interno il Comitato regionale Veneto per l'UNICEF.

Nel corso del 2018, tra le varie attività di comunicazione e promozione dei diritti umani, la Direzione ha pubblicato una relazione sull'assegnazione dei

voucher per percorsi educativi erogati per l'anno in questione. Durante questo periodo la Regione ha stanziato un finanziamento complessivo di euro 70.000 per un totale di 100 *voucher* per la realizzazione di percorsi educativi nelle scuole del territorio regionale (35 in scuole secondarie di primo grado, 30 in scuole secondarie di secondo grado e 35 in scuole primarie) sulle seguenti macro-tematiche: diritti delle donne e questioni di genere, bullismo e cyber-bullismo, tutela dell'ambiente, diritto al cibo, non-discriminazione ed integrazione socio-culturale e diritti dei bambini. I voucher sono stati introdotti dalla Regione nel 2014 per creare occasioni d'incontro e confronto tra scuole e associazioni del territorio sulle tematiche dei diritti umani.

3.2. Comitato per i diritti umani e la cultura di pace

Istituito ai sensi dell'art. 12 della l.r. 55/1999 il Comitato ha il compito di concorrere alla formulazione della programmazione triennale e dei piani annuali degli interventi in materia di diritti umani e cultura di pace promossi dalla Regione del Veneto (art. 13). Il Comitato è composto da rappresentanti delle amministrazioni locali, della società civile, dell'università, dell'imprenditoria e delle parti sociali. In attuazione della nuova l.r. 21/2018 il Comitato sarà sostituito dal Tavolo regionale sui diritti umani e la cooperazione allo sviluppo sostenibile.

Con d.g.r. n. 573 del 30 aprile 2018, la Giunta regionale ha adottato il Piano annuale di attuazione degli interventi regionali per la promozione dei diritti umani e della cultura di pace, con una dotazione finanziaria complessiva di euro 100.000. Oltre a garantire il sostegno finanziario, in adempimento alla l.r. 55/1999, all'Archivio «Pace Diritti Umani», questo finanziamento ha permesso l'assegnazione di 100 voucher educativi per percorsi di promozione dei diritti umani nelle scuole del territorio veneto (v., in questa Parte, 3.1). Diversamente, non è stato possibile attivare iniziative regionali dirette in materia di diritti umani, né interventi finanziati su bando. Tra gli altri adempimenti previsti dalla l.r. 55/1999, il Piano d'azione, che si sviluppa nell'ambito della programmazione triennale 2016-2018 della Regione in materia di diritti umani (v. *Annuario 2017*, pp. 84-85), conferma l'impegno per l'assegnazione del Premio regionale «Veneto per la pace e la solidarietà tra i popoli» e l'adesione alla Fondazione «Venezia per la ricerca sulla pace». Entrambe le iniziative non hanno previsto per il 2018 alcuna dotazione finanziaria. Il Premio è stato assegnato a Irma Dall'Armellina, signora novantatreenne che ha deciso di partire per il Kenya per donare il suo aiuto a bambini che finora ha sostenuto con l'adozione a distanza, come esempio di solidarietà umana che non conosce limiti di età e di confini e come testimonianza per le giovani generazioni affinché agiscano nel loro quotidiano come promotori e difensori dei diritti umani.

3.3. Comitato per la cooperazione allo sviluppo

Il Comitato per la cooperazione allo sviluppo è stato istituito ai sensi dell'art. 14 della l.r. 55/1999. Il Comitato ha il compito di concorrere alla formu-

lazione della programmazione triennale e dei piani annuali degli interventi di cooperazione decentrata allo sviluppo e di solidarietà internazionale. Il Comitato è composto da rappresentanti delle amministrazioni locali, della società civile, dell'università, dell'imprenditoria e delle parti sociali. In attuazione della nuova l.r. 21/2018 il Comitato sarà sostituito dal Tavolo regionale sui diritti umani e la cooperazione allo sviluppo sostenibile.

Nell'ambito della programmazione triennale regionale 2016-2018 in materia di cooperazione allo sviluppo (v. *Annuario 2017*, p. 86), la Giunta regionale ha adottato con d.g.r. 526 del 30 aprile 2018 il nuovo Piano d'azione annuale per la cui attuazione sono stati stanziati sul bilancio regionale per l'anno 2018 euro 400.000 per interventi di cooperazione decentrata allo sviluppo promossi da enti ed organismi privati. In materia di commercio equo e solidale, la programmazione regionale in materia ha previsto uno stanziamento pari a euro 90.000 per iniziative per l'anno 2018.

3.4. Tavolo regionale sui diritti umani e la cooperazione allo sviluppo sostenibile

Il Tavolo, istituito ai sensi dell'art. 5 della nuova l.r. 21/2018, ha compiti consultivi sulla programmazione regionale e di consulenza nei confronti degli organi regionali nelle materie relative ai diritti umani, alla cooperazione allo sviluppo, compiti che, in attuazione della precedente l.r. 55/1999, sono stati svolti fino al 2018 dal Comitato per i diritti umani e la cultura di pace e dal Comitato per la cooperazione allo sviluppo (v., in questa Parte, 3.2 e 3.3).

Con d.g.r. 10 dicembre 2018, n. 1856, la Giunta regionale ha scelto i membri esperti del Tavolo, che avrà di conseguenza la seguente composizione:

a) il Presidente della Giunta regionale: Luca Zaia; b) due esperti effettivi e due esperti supplenti (s) designati dalle ONG del Veneto riconosciute dal Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale: Leopoldo Rebellato; Daniele Brunelli; Elena Cracco (s), Andrea Danese (s); c) tre esperti effettivi e tre esperti supplenti designati dalle associazioni senza fine di lucro operanti nel territorio regionale da almeno tre anni che prevedono nell'atto costitutivo iniziative nel campo dei diritti umani e la cooperazione allo sviluppo sostenibile: Lucia Tonelotto; Giuseppe Piacenza; Kaoutar Badrane d) due esperti effettivi e due esperti supplenti scelti dalla Giunta regionale designati dalle associazioni imprenditoriali del Veneto: Mario Quaresimin, Alberto Bordignon; e) un esperto effettivo e un esperto supplente designati d'intesa tra le Università degli studi del Veneto: Maria Caterina Baruffi; Stefania Tonin (s); f) il direttore del Centro di Ateneo per i Diritti Umani «Antonio Papisca» dell'Università degli Studi di Padova, Marco Mascia; g) il Garante regionale dei diritti della persona: Mirella Gallinaro; h) un rappresentante componente effettivo e uno supplente designati dalla Commissione regionale per le pari opportunità: Alessandro Giglio, Luciana Sergiacomi (s); j) due rappresentanti effettivi e due supplenti designati d'intesa tra le organizzazioni del commercio equo e solidale iscritte nell'elenco regionale di cui all'articolo 4 della legge regionale 22 gennaio 2010, n. 6: Marta Fracasso, Giorgio Scandiuzzo, Eleonora Dal Zotto (s), Stefano Toma (s); k) un rappresentante effettivo e uno supplente designati dalla Associazione Regionale Comuni del Veneto (ANCI Veneto): Enrico Rinuncini; Michela Gottardo (s).

3.5. Fondazione Venezia per la ricerca sulla pace

La Fondazione è stata istituita con l.r. 18/1988 e riconfermata prima con l.r. 55/1999 e successivamente con l.r. 21/2018. La Fondazione persegue, come fine principale, la realizzazione di attività di ricerca, anche in collaborazione con istituzioni nazionali e internazionali, su questioni relative a sicurezza, sviluppo e pace.

Nel corso del 2018, la Fondazione, oltre a continuare a promuovere i progetti *Blind Spots* (v. *Annuario 2016*, p. 85) e «Dropping Seeds» (v. *Annuario 2018*, p. 82), ha curato la pubblicazione di *Cultural Heritage. Scenarios 2015-2017* (a cura di S. Pinton e L. Zagato) quarto volume della Collana «Sapere l'Europa, sapere d'Europa», e del sesto volume della Collana della Fondazione *Il genocidio. Declinazioni e risposte di inizio secolo* (a cura di L. Zagato e L. Candiotto).

3.6. Garante regionale dei diritti della persona

Il Garante dei diritti della persona del Veneto è stato istituito con legge regionale 24 dicembre 2013, n. 37. La prima e attuale Garante regionale è Mirella Gallinaro, nominata nel 2015.

L'Autorità garante riunisce in sé le attribuzioni delle funzioni di Difensore civico e di Pubblico Tutore dei minori e quelle di promozione, protezione e facilitazione del perseguimento dei diritti delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale.

Tra le attività attuate dalla Garante, comuni alle tre diverse funzioni possono essere ricordate le seguenti:

- la partecipazione, quale membro componente, alle riunioni di lavoro e confronto all'interno delle forme istituzionalizzate di coordinamento tra Garanti dei diritti parimenti competenti per materia; vale a dire: la Conferenza nazionale per la garanzia dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza (v. , in questa Parte, 2.4.), nonché gli incontri di lavoro tra Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale e gli omologhi Garanti territoriali istituiti dalle Regioni e dalle Province autonome, così come previsto dalla l. 21 febbraio 2014 (Misure urgenti in tema di tutela dei diritti fondamentali dei detenuti e di riduzione controllata della popolazione carceraria);
- la partecipazione, quale membro componente, alle riunioni di Coordinamento dei Difensori civici delle Regioni e delle Province autonome di Trento e Bolzano (v. in questa Parte, 2.2);
- la partecipazione, quale membro componente, agli incontri del Coordinamento dei Garanti territoriali dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale, una libera e spontanea associazione tra i Garanti regionali, provinciali e comunali con analoghe funzioni (quattro incontri di lavoro nel 2018);
- la promozione di incontri di coordinamento, confronto e lavoro con i Garanti territoriali dei diritti delle persone ristrette o limitate nella libertà istituiti in alcuni Comuni nel Veneto;
- la partecipazione, quale membro componente, ai lavori di osservatori, tavoli interistituzionali, comitati, istituiti al livello regionale;

- la partecipazione, anche nel ruolo di relatore, a convegni, seminari, tavole rotonde volti all'approfondimento e allo sviluppo del confronto su temi di interesse dell'azione del Garante ovvero su nuove questioni emergenti;

- le azioni di informazione, consulenza, facilitazione, mediazione in relazione a procedimenti e attività di uffici e servizi delle pubbliche amministrazioni e di gestori di servizi pubblici in ambito regionale, a richiesta di soggetti pubblici o privati.

Nel corso del 2018, la Garante dei diritti della persona del Veneto ha attuato una serie di iniziative che hanno interessato le diverse aree di attività indicate sopra, tra cui:

- la promozione e la realizzazione di percorsi formativi volti a formare persone idonee e preparate ad assumere la tutela di minori di età, anche con specifico riferimento alla possibile tutela di minori stranieri non accompagnati e richiedenti protezione internazionale (nel 2018 si sono tenuti corsi di questo tipo nelle città di Verona, Venezia e Padova);

- il coordinamento del Tavolo interistituzionale a supporto delle necessità dei bambini accolti in carcere con le madri; un incontro del Tavolo è avvenuto nell'Istituto custodia attenuata madri di Venezia il 28 febbraio, anche con l'obiettivo di monitorare il protocollo operativo promosso dalla Garante nel 2015 e considerare eventuali aggiornamenti dello stesso alla luce dei cambiamenti intervenuti nel frattempo sul piano normativo, nell'assetto dei servizi e nella titolarità degli uffici coinvolti;

- il sostegno e la partecipazione come relatrice a diversi convegni, eventi pubblici, campagne informative e giornate di studio, tra cui: il convegno «La Family Centered Care nella cura del neonato e bambino» (2 febbraio); lo spettacolo teatrale «Partir bisogna» (9 febbraio); il convegno «Promozione e tutela della dignità e diritti dell'infanzia. Minori stranieri non accompagnati. Legge n.47/2017» (17 marzo); la campagna di sensibilizzazione «A maggio mi ... affido» (maggio); il convegno «Un welfare per i minori è oggi possibile?» (31 maggio); il convegno «Minori e Privacy. La tutela dei dati personali dei bambini e degli adolescenti alla luce del Reg. UE 2016/679» (22 novembre); la giornata di studi «Responsabilità. A ciascuno la sua» (10 maggio); e il convegno «La complessità del sistema penitenziario: disagio psichico nelle criticità del sistema» (19 dicembre);

- la firma, in data 8 marzo 2018, di un nuovo protocollo d'intesa tra la Garante dei diritti della persona del Veneto e la Presidente del Tribunale per i minorenni di Venezia, volto a promuovere e facilitare la nomina di tutori volontari per minori stranieri non accompagnati (il protocollo sostituisce la versione precedente, datata 29 giugno 2017, e recepisce le modifiche introdotte dal d.lgs. 22 dicembre 2017, n. 22);

- il sostegno al «Progetto Terreferme. Percorsi di affido familiare per minorenni migranti soli», progetto sperimentale promosso dal CNCA e da UNICEF Italia volto a definire un modello di affido familiare come risposta di seconda accoglienza per minorenni migranti soli che attualmente sono in carico alle strutture di accoglienza per l'immigrazione a Palermo (maggio);

- la partecipazione al convegno «Il futuro si costruisce giorno per giorno», che ha segnato la conclusione del progetto europeo «Prepare for leaving care», di

cui la Garante dei diritti della persona del Veneto è stata partner del filone italiano del progetto;

- l'adesione e il sostegno al progetto «C.r.e.s.c.e.r.e». (Costruire elazioni ed esperienze di sviluppo condivise con empatia, responsabilità ed entusiasmo, 2009-2021), studio longitudinale che monitora nel tempo un campione di ragazzi e famiglie residenti in provincia di Padova e nel Comune di Rovigo nella transizione dall'infanzia all'adolescenza e verso l'età adulta; il seminario annuale del progetto, promosso dalla Fondazione Zancan, si è tenuto a Padova il 6 dicembre ed è stato intitolato «Crescere disuguali: tra sfide e speranze di futuro»;

- la promozione e la realizzazione di seminari informativi presso i diversi istituti penitenziari del Veneto, allo scopo di promuovere tra le persone detenute e tra gli operatori penitenziari una nuova cultura della pena, rispettosa della dignità e dei diritti fondamentali delle persone ristrette ed effettivamente orientata a un reinserimento del condannato nella collettività, in linea con le conclusioni a cui sono giunti gli Stati generali dell'esecuzione penale;

Alle diverse iniziative per la tutela dei diritti fondamentali della persona secondo un approccio pro-attivo, si sono affiancate, in una logica di complementarietà, le tradizionali attività di accoglienza e gestione di segnalazioni, istanze, reclami, richieste di consulenza o orientamento afferenti all'area della garanzia dei diritti delle persone fisiche e giuridiche verso le pubbliche amministrazioni e a quelle di promozione, protezione e facilitazione del perseguimento dei diritti dei minori di età e dei diritti delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale.

Nel corso del 2018, inoltre, l'Ufficio del Garante ha pubblicato un report sulla presenza delle persone detenute nei diversi istituti penitenziari del Veneto, con dati aggiornati al 30 giugno 2018. Il documento, costruito a partire dai report del Ministero della Giustizia, offre una rappresentazione di sintesi della popolazione carceraria adulta nel territorio regionale, con riferimento al numero complessivo, al genere, alla nazionalità e all'età delle persone presenti, alla capienza effettiva e a quella regolamentare di ogni istituto penitenziario.

3.7. Commissione regionale per la realizzazione delle pari opportunità tra uomo e donna

La Commissione è stata istituita con l.r. 30 dicembre 1987, n. 62 ed è organo consultivo della Regione nelle iniziative riguardanti le politiche di genere per l'effettiva attuazione dei principi di parità e di pari opportunità sanciti dalla Costituzione e dallo statuto regionale. La Commissione è istituita presso la Giunta regionale del Veneto ed è presieduta da Elena Traverso.

La funzione principale della Commissione è svolgere indagini e ricerche sulla condizione della donna nel Veneto, con particolare riferimento alle problematiche dell'occupazione, del lavoro, della formazione professionale e di diffondere informazioni in materia mantenendo il proprio impegno di presenza nel territorio nonché lo sviluppo di nuove sinergie con tutti gli attori e tutte le forze per favorire e sostenere le pari opportunità nella realtà sociale, politica ed economica del Veneto. Può formulare pareri sullo stato di attuazio-

ne di leggi e su disegni di legge, nonché elaborare proprie proposte. La Commissione pari opportunità del Veneto svolge le proprie attività anche in collegamento con altre Commissioni a livello locale, regionale e nazionale confrontandosi attivamente con tutte le realtà femminili presenti sul territorio.

Tra le attività e iniziative di sensibilizzazione promosse dalla Commissione nel corso del 2018 e le iniziative a cui questa ha dato sostegno o partecipato si segnalano:

- il convegno «Nuova legge elettorale e presenza femminile», organizzato in collaborazione con la rete delle Consigliere di parità del Veneto allo scopo di approfondire e diffondere la nuova legge elettorale per la Camera dei Deputati e il Senato della Repubblica, Venezia, 14 gennaio;
- la «Corsa Rosa», camminata di solidarietà a favore delle donne promossa dall'UISP, Mestre, 4 marzo;
- il convegno di Federmanager «Welfare e Conciliazione» per fare il punto sulle professionalità al femminile in riferimento al piano Industry 4.0, con particolare attenzione al tema della conciliazione lavoro/vita privata, Verona, 8 marzo;
- il «Festival della maternità», tre giornate dedicate alla conoscenza, alla sensibilizzazione e alla riflessione sull'importanza del periodo che va dal concepimento ai due anni di vita del bambino, Padova, 13-15 aprile;
- il convegno «Smart Working per la smart sustainable cities», Firenze, 17-18 ottobre.

3.8. Osservatorio regionale immigrazione

L'Osservatorio è un servizio della Regione del Veneto, sezione «flussi migratori», ed è gestito da Veneto Lavoro. La sua istituzione è stata prevista dal programma triennale 2007-2009 di iniziative e interventi nel settore dell'immigrazione e confermata con l'adozione delle successive programmazioni triennali, come previsto dall'art. 3 della l.r. 9/1990 (Interventi nel settore dell'immigrazione).

L'Osservatorio si qualifica come strumento tecnico-scientifico volto a monitorare, analizzare e diffondere dati e informazioni in materia di flussi migratori e integrazione a livello regionale e nazionale. A questo fine esso: assicura la collaborazione con gli altri osservatori regionali interessati sotto diversi profili al fenomeno immigratorio; garantisce il funzionamento e l'alimentazione costante delle banche dati, il monitoraggio delle dinamiche immigratorie, l'approfondimento di aspetti tematici, la condizione abitativa, l'inserimento socio-scolastico dei minori, l'istruzione e la formazione; assicura una ricognizione aggiornata della normativa specialistica, proponendo percorsi per facilitarne la conoscenza e la corretta applicazione.

Al momento di redazione di questo *Annuario* non risulta ancora disponibile il quindicesimo rapporto annuale sull'immigrazione straniera in Veneto (con dati riferiti all'anno 2018). Per l'ultimo rapporto annuale pubblicato si rimanda all'*Annuario 2018*, p. 86.

3.9. Archivio regionale «Pace Diritti Umani - Peace Human Rights»

L'Archivio è stato istituito con l.r. 18/1988 e riconfermato con successiva l.r. 55/1999. È gestito dal Centro Diritti Umani dell'Università di Padova. Si tratta di uno dei principali strumenti mediante i quali la Regione del Veneto ha sviluppato concretamente nel tempo il proprio impegno a promuovere la cultura dei diritti umani, della pace, della cooperazione allo sviluppo e della solidarietà in Veneto, Italia e all'estero.

L'Archivio ha funzioni di raccolta, elaborazione e pubblicazione di documenti, banche dati e risorse informative sulle tematiche dei diritti umani, in particolare mediante l'aggiornamento puntuale del portale «Archivio Pace Diritti Umani» ospitato presso il sito del Centro Diritti Umani dell'Università di Padova in italiano e in inglese, e la diffusione del sapere dei diritti umani attraverso strumenti multimediali e *social network*. Oltre a ciò, l'Archivio cura la pubblicazione di volumi, sussidi didattici, dossier tematici di approfondimento e assicura il supporto tecnico-scientifico ai soggetti più immediatamente interessati alla promozione e alla pratica della cultura della pace, in particolare insegnanti, educatori e istituti scolastici e organizzazioni di società civile. Nel 2018, l'Archivio ha provveduto a pubblicare e diffondere ad un ampio indirizzario qualificato 16 edizioni della newsletter «pace diritti umani» in italiano e in inglese.

Nel corso del 2018, l'Archivio ha aggiornato le banche dati offerte nel sito web, in particolare, il database degli strumenti di diritto internazionale dei diritti umani, umanitario, penale e dei rifugiati tradotti in lingua italiana; quello delle associazioni e ONG attive in Veneto sui temi dei diritti umani e della cooperazione allo sviluppo; e quello che raccoglie documenti e pubblicazioni a livello nazionale e internazionale relativi ai diritti delle persone con disabilità. Oltre a gestire le consuete attività di aggiornamento, approfondimento e informazione, l'Archivio ha contribuito a dare diffusione e visibilità alla rivista scientifica del Centro Diritti Umani Peace Human Rights Governance (PHRG). Ha inoltre contribuito alla pubblicazione e alla promozione dell'edizione 2018 dell'Annuario italiano dei diritti umani in italiano e in inglese e alla presentazione istituzionale annuale di questa pubblicazione presso la Scuola Grande di San Giovanni Evangelista a Venezia (20 novembre).

Nel corso del 2018, inoltre, l'Archivio ha collaborato all'organizzazione di una serie di iniziative presso l'Università di Padova in collaborazione con organizzazioni ed esperti nazionali e internazionali, in particolare per quanto concerne gli aspetti documentali e multimediali. Si segnalano, in particolare, la Conferenza «Ministero della Pace: una scelta di governo» (12 febbraio); l'incontro «Difensori dei Diritti Umani. Il progetto 'città rifugio' e il ruolo degli enti locali e delle organizzazioni di società civile» (17 maggio); l'iniziativa per gli studenti «A tu per tu con il domani. Meet Your Future» (31 maggio); l'info day sui caschi bianchi/corpi civili di pace (19 settembre), la Conferenza internazionale «Cities, Territories and the Struggles for Human Rights: a 2030 Perspective» (26-27 novembre), l'attività di promozione del General course «Diritti umani e inclusione» dell'Università di Padova per l'a.a. 2018/2019, l'evento celebrativo multimediale per la Giornata internazionale dei diritti umani 2018 (10 dicembre).

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

1. Sistema delle Nazioni Unite

1.1. Assemblea generale

L'Assemblea generale (AG), principale organo deliberativo delle Nazioni Unite, si articola al proprio interno in sei Comitati (chiamati anche Commissioni), ciascuno costituito da tutti i 193 Stati membri delle Nazioni Unite. Le tematiche relative ai diritti umani vengono trattate principalmente all'interno del Terzo Comitato (Comitato sociale, umanitario e culturale). Nella competenza di questo Comitato rientrano temi quali: tortura e altri trattamenti o punizioni crudeli, inumani o degradanti; avanzamento delle donne; diritti dei rifugiati e sfollati; promozione e protezione dei diritti dei bambini; diritti delle popolazioni indigene; eliminazione del razzismo, della discriminazione razziale, della xenofobia e della relativa intolleranza; diritto dei popoli all'autodeterminazione; sviluppo sociale.

Nel mese di dicembre 2018, la 73a sessione dell'AG ha adottato 53 risoluzioni sui diritti umani (di cui 32 per consenso), precedentemente discusse e approvate dal Terzo Comitato durante i mesi di ottobre e novembre, su un'ampia gamma di tematiche, dai diritti dei migranti al diritto alla privacy digitale, dal divieto di discriminazione in base all'orientamento sessuale e all'identità di genere alle specifiche situazioni per Paese.

Si segnala, in particolare, l'approvazione di due *Global Compact* (patti globali) rispettivamente per i rifugiati (Risoluzione A/RES/73/151, adottata con 181 voti a favore, tra cui l'Italia, 2 contrari e 3 astenuti) e per una migrazione sicura, ordinata e regolare (Risoluzione A/RES/73/195, adottata con 152 voti a favore, 5 contrari e 12 astenuti, tra cui l'Italia).

Dal 31 luglio 2018 la Rappresentante permanente d'Italia presso le Nazioni Unite a New York è l'Amb. Mariangela Zappia; il Vice Rappresentante permanente è l'Amb. Stefano Stefanile; la Prima Consigliera Simona De Martino e il Primo Segretario Ilario Schettino seguono i lavori del Terzo Comitato. Parimenti, dal luglio 2018 l'Amb. Gian Lorenzo Cornado è Rappresentante Permanente dell'Italia presso le Organizzazioni Internazionali in Ginevra.

1.1.1. Risoluzioni sui diritti umani: comportamento di voto dell'Italia

Come in passato, anche nel corso del 2018 l'azione italiana a sostegno dei diritti umani è stata incentrata, in via prioritaria, sulle seguenti aree tematiche: promozione dei principi dello stato di diritto e rafforzamento della democrazia; lotta alla tortura, alla xenofobia, al razzismo e a tutte le forme di discriminazione, con particolare attenzione alla discriminazione e all'intolleranza religiosa; diritti e protezione dei bambini; abolizione della pena di morte; lotta alla violenza contro le donne e alle mutilazioni genitali femminili.

L'Italia, in particolare, ha presentato la risoluzione Rafforzare il Programma delle Nazioni Unite sulla prevenzione del crimine e la giustizia penale, con particolare riferimento all'ambito della cooperazione tecnica, approvata per consenso dall'Assemblea generale (A/RES/73/186). Rispetto agli SDGs, tale risoluzione rientra nell'ambito dell'Obiettivo 16: promuovere società pacifiche e più inclusive per uno sviluppo sostenibile; offrire l'accesso alla giustizia per tutti e creare organismi efficaci, responsabili e inclusivi a tutti i livelli.

Inoltre, l'Italia ha sponsorizzato 37 risoluzioni ed è stata chiamata a esprimere un voto palese su 21 risoluzioni (11 voti favorevoli, 5 contrari e 5 astensioni), il cui esito è di seguito riportato.

Materia	Risoluzione	Principale sponsor della Risoluzione	Informazioni relative all'Italia	Esito della votazione in plenaria
Sviluppo sociale	A/RES/73/140 Impegno volontario per l'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile	Brasile et al.	Co-sponsor della Risoluzione	Approvata per consenso
	A/RES/73/141 Attuazione degli esiti del Summit Mondiale per lo Sviluppo Sociale e della 24a Sessione speciale dell'AG	Egitto	Co-sponsor della Risoluzione Voto favorevole	188 a favore, 3 contrari, nessuna astensione
	A/RES/73/142 Sviluppo inclusivo per e con le persone con disabilità	Antigua e Barbuda et al.	Co-sponsor della Risoluzione	Approvata per consenso
	A/RES/73/143 Seguiti della Seconda Assemblea Mondiale sull'Invecchiamento	Canada et al.	Co-sponsor della Risoluzione	Approvata per consenso
	A/RES/73/145 Alfabetizzazione per la vita: creare le agende future	Cile et al.	Co-sponsor della Risoluzione	Approvata per consenso

segue

Materia	Risoluzione	Principale sponsor della Risoluzione	Informazioni relative all'Italia	Esito della votazione in plenaria
Avanzamento delle donne	A/RES/73/146 Tratta di donne e bambine	Bielorussia et al.	Co-sponsor della Risoluzione	Approvata per consenso
Avanzamento delle donne	A/RES/73/147 Intensificare gli sforzi per porre fine alla fistola ostetrica	Cina et al.	Co-sponsor della Risoluzione	Approvata per consenso
	A/RES/73/148 Intensificare gli sforzi per prevenire ed eliminare tutte le forme di violenza contro donne e bambine: molestie sessuali	Belize et al.	Co-sponsor della Risoluzione	Approvata per consenso
	A/RES/73/149 Intensificare gli sforzi globali per l'eliminazione delle mutilazioni genitali femminili	Cina et al.	Co-sponsor della Risoluzione	Approvata per consenso
Rifugiati, sfollati e questioni umanitarie	A/RES/73/150 Assistenza ai rifugiati, rimpatriati e persone sfollate in Africa	Mozambico	Co-sponsor della Risoluzione	Approvata per consenso
	A/RES/73/151 Ufficio dell'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i rifugiati	Belgio et al.	Co-sponsor della Risoluzione Voto favorevole	181 a favore, 2 contrari, 3 astensioni
Rapporto del Consiglio diritti umani	A/RES/73/152 Rapporto del Consiglio diritti umani	Mozambico	Astensione	121 a favore, 4 contrari, 60 astensioni
Promozione e protezione dei diritti dei bambini	A/RES/73/153 Matrimoni infantili, precoci e forzati	Algeria et al.	Co-sponsor della Risoluzione	Approvata per consenso
	A/RES/73/154 Proteggere i bambini dal bullismo	Brasile et al.	Co-sponsor della Risoluzione	Approvata per consenso
	A/RES/73/155 Diritti del bambino	Albania et al.	Co-sponsor della Risoluzione	Approvata per consenso
Diritti dei popoli indigeni	A/RES/73/156 Diritti dei popoli indigeni	Armenia et al.	Co-sponsor della Risoluzione	Approvata per consenso

segue

Materia	Risoluzione	Principale sponsor della Risoluzione	Informazioni relative all'Italia	Esito della votazione in plenaria
Eliminazione del razzismo, discriminazione razziale, xenofobia e relativa intolleranza	A/RES/73/157 Contrastare la glorificazione del Nazismo, Neo-Nazismo ed altre pratiche che contribuiscono ad alimentare forme contemporanee di razzismo, discriminazione razziale, xenofobia e relativa intolleranza	Federazione Russa	Astenzione	129 a favore, 2 contrari, 54 astensioni
Eliminazione del razzismo, discriminazione razziale, xenofobia e relativa intolleranza	A/RES/73/262 Invito globale per azioni concrete a favore della totale eliminazione di razzismo, discriminazione razziale, xenofobia e relativa intolleranza, nonché implementazione e seguito della Dichiarazione e del Programma d'azione di Durban	Egitto, Cina	Astenzione	120 a favore, 11 contrari, 41 astensioni
Diritto dei popoli all'autodeterminazione	A/RES/73/158 Il diritto del popolo palestinese all'autodeterminazione	Bolivia et al.	Co-sponsor della Risoluzione Voto favorevole	172 a favore, 6 contrari, 11 astensioni
	A/RES/73/159 Uso dei mercenari come strumento per violare i diritti umani e impedire l'esercizio del diritto dei popoli all'autodeterminazione	Cuba	Voto contrario	129 a favore, 53 contrari, 10 astensioni
Promozione e protezione dei diritti umani	A/RES/73/161 Giornata mondiale del braille	Antigua e Barbuda et al.	Co-sponsor della Risoluzione	Approvata per consenso
Implementazione degli strumenti sui diritti umani	A/RES/73/162 Sistema degli organi convenzionali (treaty bodies) in materia diritti umani	Australia et al.	Co-sponsor della Risoluzione	Approvata per consenso

segue

Materia	Risoluzione	Principale sponsor della Risoluzione	Informazioni relative all'Italia	Esito della votazione in plenaria
Questioni relative ai diritti umani, inclusi gli approcci alternativi per migliorare l'effettivo godimento dei diritti umani e delle libertà fondamentali	A/RES/73/163 Diritti umani e povertà estrema	Belize et al.	Co-sponsor della Risoluzione	Approvata per consenso
	A/RES/73/165 Dichiarazione delle Nazioni Unite sui diritti dei contadini e di altre persone che lavorano nelle zone rurali	Bolivia	Astensione	121 a favore, 8 contrari, 54 astensioni
	A/RES/73/166 Diritto allo sviluppo	Cina et al.	Astensione	148 a favore, 11 contrari, 32 astensioni
	A/RES/73/167 Diritti umani e misure coercitive unilaterali	Cuba e Cina	Voto contrario	133 a favore, 53 contrari, 3 astensioni
	A/RES/73/169 Promozione di un ordine internazionale equo e democratico	Cuba	Voto contrario	131 a favore, 53 contrari, 7 astensioni
	A/RES/73/170 Promozione della pace quale requisito vitale per il pieno godimento di tutti i diritti umani per tutti	Cuba	Voto contrario	135 a favore, 53 contrari, 1 astensione
	A/RES/73/171 Diritto al cibo	Cuba	Co-sponsor della Risoluzione Voto favorevole	188 a favore, 2 contrari, nessuna astensione
	A/RES/73/172 Esecuzioni extragiudiziarie, sommarie o arbitrarie	Albania et al.	Co-sponsor della Risoluzione Voto favorevole	125 a favore, nessun contrario, 60 astensioni
	A/RES/73/173 Promozione e protezione dei diritti umani e delle libertà fondamentali, incluso il diritto di riunione pacifica e la libertà di associazione	Afghanistan et al.	Co-sponsor della Risoluzione Voto favorevole	154 a favore, nessun contrario, 35 astensioni

segue

Materia	Risoluzione	Principale sponsor della Risoluzione	Informazioni relative all'Italia	Esito della votazione in plenaria
Questioni relative ai diritti umani, inclusi gli approcci alternativi per migliorare l'effettivo godimento dei diritti umani e delle libertà fondamentali	A/RES/73/174 Terrorismo e diritti umani	Belize, Egitto e Messico	Co-sponsor della Risoluzione	Approvata per consenso
	A/RES/73/175 Moratoria sull'uso della pena di morte	Albania et al.	Co-sponsor della Risoluzione Voto favorevole	121 a favore, 35 contrari, 32 astensioni
	A/RES/73/176 Libertà di religione o credo	Albania et al.	Co-sponsor della Risoluzione	Approvata per consenso
	A/RES/73/177 Diritti umani nell'amministrazione della giustizia	Australia et al.	Co-sponsor della Risoluzione	Approvata per consenso
	A/RES/73/178 Persone scomparse	Azerbaijan et al.	Co-sponsor della Risoluzione	Approvata per consenso
	A/RES/73/179 Diritto alla riservatezza nell'era digitale	Austria et al.	Co-sponsor della Risoluzione	Approvata per consenso
Situazione dei diritti umani e rapporti dei Relatori e Rappresentanti speciali	A/RES/73/180 Situazione dei diritti umani nella Repubblica democratica popolare di Corea	Albania et al.	Co-sponsor della Risoluzione	Approvata per consenso
	A/RES/73/181 Situazione dei diritti umani in Iran	Australia et al.	Co-sponsor della Risoluzione Voto favorevole	84 a favore, 30 contrari, 67 astensioni
	A/RES/73/263 Situazione dei diritti umani nella Repubblica autonoma di Crimea e nella città di Sebastopoli	Australia et al.	Co-sponsor della Risoluzione Voto favorevole	65 a favore, 27 contrari, 70 astensioni
	A/RES/73/182 Situazione dei diritti umani in Siria	Arabia Saudita	Co-sponsor della Risoluzione Voto favorevole	111 a favore, 15 contrari, 55 astensioni

segue

Materia	Risoluzione	Principale sponsor della Risoluzione	Informazioni relative all'Italia	Esito della votazione in plenaria
Situazione dei diritti umani e rapporti dei Relatori e Rappresentanti speciali	A/RES/73/264 Situazione dei diritti umani in Myanmar	Austria et al.	Co-sponsor della Risoluzione Voto favorevole	136 a favore, 8 contrari, 22 astensioni
Prevenzione del crimine e giustizia penale	A/RES/73/187 Contrastare l'uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione per scopi criminali	Federazione Russa	Voto contrario	94 a favore, 59 contrari, 33 astensione
	A/RES/73/188 Istituto africano delle Nazioni Unite sulla prevenzione del crimine e il trattamento del reo	Marocco	Co-sponsor della Risoluzione	Approvata per consenso
	A/RES/73/189 Rafforzare e promuovere misure efficaci e forme di cooperazione internazionale sulla donazione e il trapianto degli organi per prevenire e combattere la tratta di persone per finalità di rimozione degli organi e tratta di organi umani	Armenia et al.	Co-sponsor della Risoluzione	Approvata per consenso
Prevenzione del crimine e giustizia penale	A/RES/73/190 Prevenire e combattere le pratiche di corruzione e il trasferimento dei proventi di corruzione, facilitando il recupero dei beni e restituendo tali beni ai legittimi proprietari, in particolare ai paesi di origine, in conformità con la Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione	Antigua e Barbuda et al.	Co-sponsor della Risoluzione	Approvata per consenso
Controllo internazionale della droga	A/RES/73/192 Cooperazione internazionale per affrontare e contrastare il problema mondiale della droga	Antigua e Barbuda et al.	Co-sponsor della Risoluzione	Approvata per consenso

Fonte: Nazioni Unite, Assemblea generale

1.2. Consiglio diritti umani

Il Consiglio diritti umani è l'organo sussidiario dell'Assemblea generale con il mandato di promuovere il rispetto universale per la protezione di tutti i diritti umani e le libertà fondamentali per tutti, senza distinzione alcuna.

Istituito nel 2006 con la risoluzione 60/251, il Consiglio è un organo intergovernativo, composto da 47 Stati membri delle Nazioni Unite eletti dall'Assemblea generale per un periodo iniziale di tre anni, rinnovabile non più di due volte consecutive. Si riunisce a Ginevra normalmente in tre sessioni ordinarie all'anno, per un periodo complessivo di almeno dieci settimane lavorative. Inoltre, pur essendo un organo di rappresentanti governativi, il Consiglio è aperto al contributo delle organizzazioni non-governative beneficiani di status consultivo presso l'ECOSOC, le quali possono partecipare alle sedute e presentare documenti scritti.

Per il monitoraggio dei diritti umani, il Consiglio ha istituito diversi «meccanismi» (risoluzione A/HRC/RES/5/1 del giugno 2007), tra i quali si segnalano: l'Esame periodico universale (UPR), le Procedure speciali (che includono mandati per Paese e mandati tematici), il Comitato consultivo e una Procedura di reclamo.

Nel corso del 2018, il Consiglio ha svolto:

- tre sessioni ordinarie: 37^a (26 febbraio-23 marzo); 38^a (18 giugno-6 luglio); 39^a (10-28 settembre);
- una sessione speciale sul deterioramento della situazione nei Territori palestinesi occupati, inclusa Gerusalemme est (28^a sessione, 18 maggio);
- tre sessioni di UPR: 29^a (15-26 gennaio); 30^a (7-18 maggio), 31^a (5-16 novembre).

Dal luglio 2018, l'Italia è rappresentata in Consiglio diritti umani dall'Amb. Gian Lorenzo Cornado, Rappresentante Permanente presso le Organizzazioni Internazionali in Ginevra, dal Primo Consigliere Daniela d'Orlandi e dal Primo Segretario Massimo Baldassarre.

1.2.1. Comportamento dell'Italia al Consiglio diritti umani nel 2018

Nel 2018, l'Italia ha partecipato alle sessioni del Consiglio diritti umani in qualità di Stato osservatore (dunque, senza diritto di voto). Il 12 ottobre 2018, l'Italia è stata eletta con 180 voti dall'Assemblea Generale quale membro del Consiglio diritti umani per il triennio 2019-2021.

Complessivamente, nel 2018 il Consiglio diritti umani ha adottato 85 risoluzioni (-23 rispetto al 2017), così distribuite: 42 risoluzioni nel corso della 37^a sessione; 20 nel corso della 38^a sessione; 23 nel corso della 39^a sessione. Di queste risoluzioni, 54 sono state adottate per consenso da parte di tutti gli Stati membri, mentre per 31 di esse è stato necessario un voto a maggioranza dei membri del Consiglio, rivelando dunque un livello di conflittualità leggermente superiore rispetto all'anno precedente, quando le risoluzioni adottate a maggioranza erano pari al 32% del totale.

In questo paragrafo si intende analizzare il comportamento dell'Italia presso il Consiglio diritti umani nel 2018, con particolare riferimento all'impegno diplomatico dell'Italia nella negoziazione e presentazione delle risoluzioni.

A tal proposito, è possibile rilevare che il 67% delle risoluzioni adottate dal Consiglio sono state negoziate con la partecipazione diretta (sponsorship) o il sostegno diplomatico (co-sponsorship) dell'Italia. Delle 85 risoluzioni adottate, infatti, l'Italia ne ha sponsorizzate 11 (rispetto alle nove del 2017) e co-sponsorizzate 46 (rispetto alle 54 del 2017). Quattro delle 11 risoluzioni direttamente promosse dall'Italia sono di natura tematica e fanno riferimento alla libertà religiosa e di credo, ai diritti culturali, ai diritti di bambini e adolescenti, all'educazione e formazione ai diritti umani (quest'ultima, dunque, funzionale alla promozione dell'Obiettivo 4 degli SDGs: fornire un'educazione di qualità, equa ed inclusiva, e opportunità di apprendimento per tutti). Le altre sette risoluzioni riguardano la situazione dei diritti umani in Repubblica Democratica Popolare di Corea, Myanmar, Burundi, Siria e Bielorussia.

La tabella seguente sintetizza le risoluzioni approvate dal Consiglio nel 2018 e mostra, in particolare, che delle risoluzioni sponsorizzate o co-sponsorizzate dall'Italia, il 74% è stato adottato per consenso dal Consiglio, mentre il 26% con voto a maggioranza.

Consiglio diritti umani: risoluzioni sponsorizzate dall'Italia nel 2018

Risoluzione	Altri sponsor della risoluzione	Esito della votazione
A/HRC/RES/37/9 Libertà di religione o credo	Bulgaria et al.	Approvata per consenso
A/HRC/RES/37/17 Diritti culturali e protezione dell'eredità culturale	Cipro et al.	Approvata per consenso
A/HRC/RES/37/20 Diritti del bambino: protezione dei diritti del bambino nei contesti umanitari	Bulgaria et al.	Approvata per consenso
A/HRC/RES/37/28 Situazione dei diritti umani in Repubblica Democratica Popolare di Corea	Bulgaria et al.	Approvata per consenso
A/HRC/RES/37/29 Situazione dei diritti umani in Siria	Regno Unito, Qatar et al.	27 a favore, 4 contrari, 16 astensioni
A/HRC/RES/37/32 Situazione dei diritti umani in Myanmar	Bulgaria et al.	32 a favore, 5 contrari, 10 astensioni
A/HRC/RES/38/14 Situazione dei diritti umani in Bielorussia	Austria et al.	19 a favore, 6 contrari e 21 astensioni

segue

Risoluzione	Altri sponsor della risoluzione	Esito della votazione
A/HRC/RES/38/16 Situazione dei diritti umani in Siria	Regno Unito et al.	26 a favore, 5 contrari, 15 astensioni
A/HRC/RES/39/3 Programma mondiale per l'educazione ai diritti umani	Slovenia et al.	Approvata per consenso
A/HRC/RES/39/14 Situazione dei diritti umani in Burundi	Austria et al.	23 a favore, 7 contrari, 17 astensioni
A/HRC/RES/39/15 Situazione dei diritti umani in Siria	Regno Unito et al.	27 a favore, 4 contrari, 16 astensioni

Fonte: Nazioni Unite, Consiglio diritti umani

Consiglio diritti umani: risoluzioni co-sponsorizzate dall'Italia nel 201

Risoluzione	Sponsor della Risoluzione	Esito della votazione
<i>37° (26 febbraio-23 marzo)</i>		
A/HRC/RES/37/1 Deterioramento della situazione dei diritti umani nel Ghouta orientale, in Siria	Regno Unito	29 a favore, 4 contrari, 14 astensioni
A/HRC/RES/37/2 Diritto alla privacy nell'era digitale	Germania et al.	Approvata per consenso
A/HRC/RES/37/4 Alloggio adeguato come componente del diritto ad un adeguato standard di vita, e diritto alla non-discriminazione in tale contesto	Germania et al.	Approvata per consenso
A/HRC/RES/37/5 Mandato dell'Esperto indipendente sul godimento dei diritti umani da parte delle persone con albinismo	Togo	Approvata per consenso
A/HRC/RES/37/6 Ruolo del buon governo nella promozione e protezione dei diritti umani	Polonia et al.	Approvata per consenso
A/HRC/RES/37/8 Diritti umani e ambiente	Costa Rica, Svizzera et al.	Approvata per consenso

segue

Risoluzione	Sponsor della Risoluzione	Esito della votazione
A/HRC/RES/37/12 Mandato del Relatore speciale sui diritti culturali	Cuba	Approvata per consenso
A/HRC/RES/37/13 Questione della realizzazione in tutti i paesi dei diritti economici, sociali e culturali	Portogallo	Approvata per consenso
A/HRC/RES/37/14 Diritti delle persone appartenenti a minoranze nazionali, etniche, religiose e linguistiche	Austria, Messico e Slovenia	Approvata per consenso
A/HRC/RES/37/15 Discussione di alto livello intersezionale per celebrare il centenario di Nelson Mandela	Togo	Approvata per consenso
A/HRC/RES/37/16 Diritto al lavoro	Egitto, Grecia et al.	Approvata per consenso
A/HRC/RES/37/18 Promozione dei diritti umani attraverso lo sport e l'ideale olimpico	Grecia et al.	Approvata per consenso
A/HRC/RES/37/19 L'impatto negativo della corruzione sul diritto ad essere liberi da tortura e altri trattamenti o punizioni crudeli, inumani o degradanti	Danimarca	Approvata per consenso
A/HRC/RES/37/22 Uguaglianza e non discriminazione delle persone con disabilità e diritto delle persone con disabilità ad accedere alla giustizia	Messico e Nuova Zelanda	Approvata per consenso
A/HRC/RES/37/24 Promozione e protezione dei diritti umani e implementazione dell'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile	Danimarca, Cile et al.	Approvata per consenso
A/HRC/RES/37/26 Prevenzione del genocidio	Armenia	Approvata per consenso
A/HRC/RES/37/27 Terrorismo e diritti umani	Egitto e Messico	Approvata per consenso

segue

Risoluzione	Sponsor della Risoluzione	Esito della votazione
A/HRC/RES/37/30 Situazione dei diritti umani in Iran	Svezia et al.	21 a favore, 7 contrari, 19 astensioni
A/HRC/RES/37/31 Situazione dei diritti umani in Sud Sudan	Stati Uniti et al.	Approvata per consenso
A/HRC/RES/37/39 Assistenza tecnica e capacity building per il Mali nel campo dei diritti umani	Togo	Approvata per consenso
A/HRC/RES/37/40 Cooperazione con la Georgia	Georgia	19 a favore, 5 contrari, 23 astensioni
A/HRC/RES/37/41 Assistenza tecnica e capacity building per migliorare i diritti umani in Libia	Togo	Approvata per consenso
A/HRC/RES/37/42 Contributo all'attuazione dell'impegno congiunto per affrontare efficacemente e contrastare il problema mondiale della droga in relazione ai diritti umani	Colombia, Svizzera et al.	Approvata per consenso
<i>38ª [18 giugno-6 luglio]</i>		
A/HRC/RES/38/1 Eliminazione di ogni forma di discriminazione contro donne e bambine	Messico e Colombia	Approvata per consenso
A/HRC/RES/38/5 Accelerare gli sforzi per eliminare ogni forma di violenza contro le donne: prevenire e rispondere alla violenza contro donne e bambine nei contesti digitali	Canada	Approvata per consenso
A/HRC/RES/38/6 Eliminazione delle mutilazioni genitali femminili	Togo	Approvata per consenso
A/HRC/RES/38/7 Promozione, protezione e godimento dei diritti umani su internet	Svezia, Brasile et al.	Approvata per consenso

segue

Risoluzione	Sponsor della Risoluzione	Esito della votazione
A/HRC/RES/38/8 Diritti umani nel contesto di HIV e AIDS	Brasile et al.	Approvata per consenso
A/HRC/RES/38/9 Diritto all'educazione: seguiti della risoluzione 8/4 del Consiglio diritti umani	Portogallo	Approvata per consenso
A/HRC/RES/38/11 Promozione e protezione dei diritti umani nel contesto di manifestazioni pacifiche	Svizzera e Costa Rica	Approvata per consenso
A/HRC/RES/38/12 Spazio della società civile: collaborazione con organizzazioni regionali e internazionali	Irlanda et al.	35 a favore, nessun contrario, 11 astensioni
A/HRC/RES/38/13 Impresa e diritti umani: migliorare l'accountability e l'accesso ai rimedi	Norvegia et al.	Approvata per consenso
A/HRC/RES/38/18 Contributo del Consiglio diritti umani a prevenire violazioni dei diritti umani	Norvegia et al.	28 a favore, 9 contrari, 8 astensioni
A/HRC/RES/38/19 Incompatibilità tra democrazia e razzismo	Brasile et al.	Approvata per consenso
<i>39ª [10-28 settembre]</i>		
A/HRC/RES/39/1 Promozione e protezione dei diritti umani in Venezuela	Perù et al.	23 a favore, 7 contrari, 17 astensioni
A/HRC/RES/39/2 Situazione dei diritti umani dei mussulmani Rohingya e altre minoranze in Myanmar	Pakistan, Austria et al.	35 a favore, 3 contrari, 7 astensioni
A/HRC/RES/39/6 Sicurezza dei giornalisti	Austria et al.	Approvata per consenso
A/HRC/RES/39/7 Governi locali e diritti umani	Repubblica di Corea et al.	Approvata per consenso
A/HRC/RES/39/8 Diritti umani ad acqua potabile sicura e ai servizi igienico-sanitari	Spagna e Germania	44 a favore, 1 contrario, 2 astensioni

segue

Risoluzione	Sponsor della Risoluzione	Esito della votazione
A/HRC/RES/39/10 Mortalità e morbilità materna prevenibile e diritti umani in contesti umanitari	Colombia et al.	Approvata per consenso
A/HRC/RES/39/11 Equa partecipazione agli affari pubblici e politici	Repubblica Ceca et al.	Approvata per consenso
A/HRC/RES/39/13 Diritti umani e popoli indigeni	Messico e Guatemala	Approvata per consenso
A/HRC/RES/39/16 Situazione dei diritti umani in Yemen	Canada et al.	21 a favore, 8 contrari, 18 astensioni
A/HRC/RES/39/17 Istituzioni nazionali per i diritti umani	Australia	Approvata per consenso
A/HRC/RES/39/18 Rafforzamento dell'assistenza tecnica e del capacity building nel campo dei diritti umani	Tailandia et al.	Approvata per consenso
A/HRC/RES/39/19 Assistenza tecnica e di capacity building alla Repubblica Centrafricana nel campo dei diritti umani	Togo	Approvata per consenso
A/HRC/RES/39/23 Assistenza alla Somalia nel campo dei diritti umani	Regno Unito e Somalia	Approvata per consenso

Fonte: Nazioni Unite, Consiglio diritti umani

Consiglio diritti umani: risoluzioni non sponsorizzate dall'Italia nel 2018

Risoluzione	Sponsor della Risoluzione	Esito della votazione
<i>37ª [26 febbraio-23 marzo]</i>		
A/HRC/RES/37/3 Integrità del sistema giudiziario	Federazione Russa	23 a favore, 2 contrari, 22 astensioni
A/HRC/RES/37/7 Promuovere i diritti umani e gli Obiettivi di sviluppo sostenibile attraverso l'erogazione di servizi pubblici trasparenti, affidabili ed efficienti	Azerbaijan, Kenya et al.	Approvata per consenso

segue

Risoluzione	Sponsor della Risoluzione	Esito della votazione
A/HRC/RES/37/10 Diritto al cibo	Cuba	46 a favore, 1 contrario, nessuna astensione
A/HRC/RES/37/11 Gli effetti del debito estero e di altri connessi obblighi finanziari internazionali degli Stati sul pieno godimento di tutti i diritti umani, in particolare quelli economici, sociali e culturali	Cuba	27 a favore, 16 contrari, 4 astensioni
A/HRC/RES/37/21 Diritti umani e misure coercitive unilaterali	Venezuela	28 a favore, 15 contrari, 3 astensioni
A/HRC/RES/37/23 Promuovere una cooperazione reciprocamente vantaggiosa nel campo dei diritti umani	Cina	28 a favore, 1 contrario, 17 astensioni
A/HRC/RES/37/25 Necessità di un approccio integrato all'implementazione dell'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile per la piena realizzazione dei diritti umani, concentrandosi olisticamente sui mezzi di implementazione	Sud Africa	Approvata per consenso
A/HRC/RES/37/33 Diritti umani nel Golan siriano occupato	Pakistan	25 a favore, 14 contrari, 7 astensioni
A/HRC/RES/37/34 Diritto del popolo palestinese all'autodeterminazione	Pakistan	43 a favore, 2 contrari, 1 astensione
A/HRC/RES/37/35 Situazione dei diritti umani nei Territori palestinesi occupati, inclusa Gerusalemme est	Pakistan	41 a favore, 3 contrari, 2 astensioni
A/HRC/RES/37/36 Insedamenti israeliani nei Territori palestinesi occupati, inclusa Gerusalemme est, e nel Golan siriano occupato	Pakistan	34 a favore, 4 contrari, 8 astensioni
A/HRC/RES/37/37 Assicurare responsabilità e giustizia per tutte le violazioni del diritto internazionale nei Territori palestinesi occupati, inclusa Gerusalemme Est	Pakistan	27 a favore, 4 contrari, 15 astensioni

segue

Risoluzione	Sponsor della Risoluzione	Esito della votazione
A/HRC/RES/37/38 Contrastare l'intolleranza, gli stereotipi negativi, la stigmatizzazione, la discriminazione, l'incitamento alla violenza e la violenza contro le persone sulla base della religione o del credo	Pakistan	Approvata per consenso
38ª [18 giugno-6 luglio]		
A/HRC/RES/38/2 Diritti umani e solidarietà internazionale	Cuba	31 a favore, 14 contrari, 1 astensione
A/HRC/RES/38/3 Rafforzamento della cooperazione internazionale nel campo dei diritti umani	Venezuela	28 a favore, 14 contrari, 3 astensioni
A/HRC/RES/38/4 Diritti umani e cambiamenti climatici	Bangladesh, Filippine, Vietnam	Approvata per consenso
A/HRC/RES/38/10 Diritti umani e regolamentazione dell'acquisizione, del possesso e dell'uso di armi da fuoco da parte di civili	Ecuador e Perù	Approvata per consenso
A/HRC/RES/38/15 Situazione dei diritti umani in Eritrea	Djibouti e Somalia	Approvata per consenso
A/HRC/RES/38/17 Forum sociale	Cuba	Approvata per consenso
A/HRC/RES/38/20 Assistenza tecnica alla Repubblica Democratica del Congo e accountability per gli eventi nelle regioni del Kasai	Togo	Approvata per consenso
39ª [10-28 settembre]		
A/HRC/RES/39/4 Promozione di un ordine internazionale democratico ed equo	Cuba	28 a favore, 14 contrari, 15 astensioni

segue

Risoluzione	Sponsor della Risoluzione	Esito della votazione
A/HRC/RES/39/5 Usò dei mercenari come strumento di violazione dei diritti umani e impedimento all'esercizio del diritto dei popoli all'autodeterminazione	Cuba	30 a favore, 15 contrari, 2 astensioni
A/HRC/RES/39/9 Diritto allo sviluppo	Venezuela	30 a favore, 12 contrari, 5 astensioni
A/HRC/RES/39/12 Dichiarazione delle Nazioni Unite sui diritti di contadini e di altre persone che lavorano in ambienti rurali	Bolivia et al.	33 a favore, 3 contrari, 11 astensioni
A/HRC/RES/39/20 Assistenza tecnica e capacity building nel campo dei diritti umani nella Repubblica Democratica del Congo	Togo	Approvata per consenso
A/HRC/RES/39/21 Assistenza tecnica e capacity building per lo Yemen nel campo dei diritti umani	Tunisia	Approvata per consenso
A/HRC/RES/39/22 Assistenza tecnica e capacity building per migliorare i diritti umani in Sudan	Togo	Approvata per consenso

Fonte: Nazioni Unite, Consiglio diritti umani

Nel corso del 2018, l'Italia ha inoltre partecipato alla 28^a sessione speciale sul deterioramento della situazione nei Territori palestinesi occupati, inclusa Gerusalemme est (18 maggio). L'Italia non figura tra i Paesi che hanno sostenuto la richiesta di convocare la sessione, né tra gli sponsor della risoluzione finale (A/HRC/RES/S-28/1), adottata con 29 voti a favore, 2 contrari e 14 astensioni.

1.2.2. Esame periodico universale

L'Italia è stata sottoposta al primo ciclo di Esame periodico universale nel 2010 (7^a sessione): in tale sede, l'Italia ha ricevuto 92 raccomandazioni, accettandone pienamente 78, in maniera parziale 2 e respingendone 12. Le informazioni dettagliate sull'esito del primo Esame periodico universale dell'Italia sono contenute in *Annuario 2011*, pp. 147-150.

Nel 2014, l'Italia è stata sottoposta al secondo ciclo di UPR (20^a sessione): in tale sede, l'Italia ha ricevuto 186 raccomandazioni, accettandone pienamente

176 e respingendone 10. Le informazioni dettagliate sull'esito del secondo Esame periodico universale dell'Italia sono contenute in *Annuario 2015*, pp. 116-119.

1.2.3. Procedure speciali

Nel corso del 2018, il Consiglio diritti umani non ha attivato nuove procedure speciali; in totale, dunque, hanno operato presso il Consiglio 44 procedure speciali tematiche e 10 per Paese.

Si segnala, in particolare, che nel 2018 Maria Grazia Giammarinaro ha ricoperto l'incarico di Relatrice speciale sulla tratta di persone, in particolare donne e bambini.

Nel 2018 l'Italia è stata interessata complessivamente da una visita (Relatrice speciale sulle forme moderne di schiavitù, incluse le sue cause e conseguenze), un rapporto tematico (Relatore speciale sulla situazione dei difensori dei diritti umani) e sei comunicazioni.

Visita della Relatrice speciale sulle forme moderne di schiavitù, incluse le sue cause e conseguenze, Urmila Bhoola (3-12 ottobre 2018).

Obiettivo della missione è stato quello di verificare la situazione dello sfruttamento lavorativo dei lavoratori migranti nel settore agricolo. A tal fine, la Relatrice speciale ha svolto numerosi incontri con funzionari governativi, associazioni di datori di lavoro e sindacati, nonché lavoratori sfruttati, visitando aziende agricole, centri di accoglienza per lavoratori migranti in Calabria, Puglia e Lazio e gli insediamenti informali di Borgo Mezzanone (Foggia) e San Ferdinando (Calabria).

Sebbene il quadro giuridico italiano (in particolare la l. 199/2016, c.d. anticaporalato, e i piani d'azione nazionale in materia di tratta e sfruttamento del lavoro, nonché su impresa e diritti umani) garantisca, insieme agli accordi collettivi nazionali e provinciali, un'ampia protezione dei diritti umani dei lavoratori migranti, la Relatrice speciale stima che oltre 400.000 lavoratori agricoli rischiano di essere sfruttati e quasi 100.000 rischiano di essere soggetti a condizioni inumane e degradanti. Il sistema di caporalato crea le condizioni per lo sfruttamento dei lavoratori, in quanto porta alla dipendenza da un intermediario non solo per quanto riguarda l'accesso al mercato del lavoro, ma anche per altri servizi, come trasporti, cibo e acqua. Tale situazione conferisce a questi intermediari (spesso appartenenti a sindacati illegali o reti criminali) un considerevole potere di controllo sui lavoratori che reclutano, i quali non hanno altra scelta che continuare a lavorare in condizioni simili alla schiavitù. Altre forme di coercizione comprendono: violenza fisica e sessuale, minacce, trattenimento di salari e documenti, minacce alle famiglie nei paesi di origine in caso di rifiuto di continuare a svolgere il lavoro in maniera illegale.

Pertanto, la relatrice speciale raccomanda all'Italia di:

- istituire centri pubblici locali per l'impiego, incaricati di coordinare l'offerta e la domanda dei lavoratori nel settore agricolo, al fine di evitare l'intervento di intermediari e aumentare la trasparenza dei processi di assunzione;

- garantire sistemi di trasporto pubblico nelle zone rurali, in particolare durante le stagioni di raccolta, al fine di evitare la dipendenza dei lavoratori da intermediari;
- promuovere incentivi per denunciare condizioni di sfruttamento del lavoro, assicurando protezione alle vittime e garantendo l'accesso alla giustizia e a rimedi efficaci, indipendentemente dallo status dei lavoratori migranti;
- rafforzare gli ispettorati del lavoro, assegnando risorse aggiuntive e collaborando con mediatori culturali, al fine di assicurare che le ispezioni siano efficaci e libere da ogni forma di corruzione, garantendo al contempo un'adeguata sicurezza per gli ispettori;
- garantire ai lavoratori l'accesso ai servizi di base, compresa un'adeguata assistenza sanitaria, alloggi e servizi igienico-sanitari, indipendentemente dal loro status migratorio, in conformità con le norme internazionali sui diritti umani;
- ratificare il Protocollo del 2014 alla Convenzione sul lavoro forzato e la Convenzione internazionale sulla protezione dei diritti di tutti i lavoratori migranti e dei membri delle loro famiglie.

Visite delle Procedure speciali in Italia (2002-2018)

Data	Mandato delle Procedure speciali	Rapporto
3-12 ottobre 2018	Forme moderne di schiavitù, incluse le sue cause e conseguenze	In fase di pubblicazione
12-13 ottobre 2017	Tratta di persone, in particolare donne e bambini	In fase di pubblicazione
10-16 maggio 2017	Esecuzioni extragiudiziali, sommarie e arbitrarie	A/72/335
1-5 giugno 2015	Popolazione di discendenza africana	A/HRC/33/61/Add.1
2-5 dicembre 2014	Diritti umani dei migranti	A/HRC/29/36/Add.2
7-9 luglio 2014	Detenzione arbitraria	A/HRC/30/36/Add.3
11-18 novembre 2013	Libertà di opinione ed espressione	A/HRC/26/30/Add.3
12-20 settembre 2013	Tratta di esseri umani	A/HRC/26/37/Add.4
30 settembre-8 ottobre 2012	Diritti dei migranti	A/HRC/23/46/Add.3
15-26 gennaio 2012	Violenza contro le donne	A/HRC/20/16/Add.2
3-14 novembre 2008	Detenzione arbitraria	A/HRC/10/21/Add.5
9-13 ottobre 2006	Forme contemporanee di razzismo	A/HRC/4/19/Add.4
20-29 ottobre 2004	Libertà di opinione ed espressione	E/CN.4/2005/64/Add.1
7-18 giugno 2004	Diritti umani dei migranti	E/CN.4/2005/85/Add.3
11-14 marzo 2002	Indipendenza di giudici e avvocati	E/CN.4/2002/72/Add.3

Rapporto del Relatore speciale sulla situazione dei difensori dei diritti umani, Michel Forst, alla 73a sessione dell'Assemblea Generale (A/73/215).

Michel Forst ha incluso l'Italia nel suo Rapporto mondiale sulla situazione dei difensori dei diritti umani (allegato al rapporto per la 73^a sessione all'Assemblea Generale). Secondo il Rapporto, in Italia i difensori dei diritti umani godono generalmente di un contesto sicuro e funzionale alle loro attività. L'Italia ha inoltre espresso sostegno per i difensori dei diritti umani che operano all'estero, in particolare per quelli esposti a particolari rischi per la loro incolumità o diritti.

Sebbene dunque il contesto generale sia favorevole e non esistano restrizioni formali alla costituzione di organizzazioni di società civile, talvolta i difensori dei diritti umani, in particolare coloro che si occupano dei diritti di minoranze o persone migranti, hanno subito restrizioni alla libertà di associazione e riunione, anche attraverso un uso eccessivo della forza in caso di manifestazioni. Anche giornalisti e difensori che si occupano di temi ambientali o di altre questioni politicamente e socialmente sensibili, come la corruzione e la criminalità organizzata, sono spesso esposti a rischi e minacce, soprattutto da parte di attori non statali.

Pertanto, il Relatore speciale raccomanda all'Italia di rafforzare ulteriormente i propri meccanismi di protezione dei difensori dei diritti umani a rischio, coinvolgendo in tale processo i giornalisti e gli stessi difensori a rischio.

Comunicazioni delle Procedure speciali nei confronti dell'Italia, 2018

Nel corso del 2018, l'Italia è stata destinataria di sei comunicazioni da parte, complessivamente, di 16 Procedure speciali tematiche (ovvero da circa un terzo del totale delle Procedure speciali operanti presso il Consiglio diritti umani nel 2018). Le risposte del Governo italiano a tali comunicazioni sono pervenute nei primi mesi del 2019 e saranno riassunte nella edizione 2020 di questo *Annuario*.

Data	Mandato delle Procedure speciali	Oggetto della comunicazione
12 novembre	libertà di opinione e espressione libertà di riunione pacifica e associazione difensori dei diritti umani solidarietà internazionale migranti razzismo schiavitù tortura tratta di persone violenza contro le donne	Campagne diffamatorie e criminalizzazione dei difensori dei diritti dei migranti che salvano migranti, inclusi membri di organizzazioni della società civile, individui privati e giornalisti che criticano le politiche migratorie del Governo italiano, nonché tentativi di ostacolare il loro lavoro, presumibilmente effettuati dalle autorità italiane. Preoccupazioni per l'impatto negativo sui diritti umani dei migranti a seguito della proposta di legge in materia di immigrazione e sicurezza, che rischia di criminalizzare ulteriormente la solidarietà e lasciare molti migranti in situazioni irregolari.

segue

Data	Mandato delle Procedure speciali	Oggetto della comunicazione
1 novembre	disabilità	Limitazione della capacità giuridica di Dominique Da Prat, cittadino italiano, a cui è stato negato il diritto di scegliere il proprio amministratore e di gestire i propri affari finanziari. Tali circostanze potrebbero costituire una violazione dell'art. 12 e del diritto di essere liberi da sfruttamento, violenza e abuso, ai sensi dell'art. 16 della Convenzione sui diritti delle persone con disabilità.
22 ottobre	violenza contro le donne discriminazione contro le donne nella legge e nella pratica	Potenziali gravi arretramenti rispetto ai diritti delle donne e alla loro protezione dalla violenza domestica e di genere in tutta Italia, con particolare riferimento alla città di Roma.
19 ottobre	popolazioni di discendenza africana esecuzioni extragiudiziarie libertà di opinione ed espressione migranti minoranze razzismo	Clima di ostilità, intolleranza, odio razziale e xenofobia in Italia, alimentate dalla retorica delle autorità politiche contro migranti e rifugiati, persone di origine africana o di origine rom e sinti.
21 settembre	abitazione	Informazioni ricevute riguardanti un numero crescente di sfratti forzati; particolare preoccupazione per la presunta intenzione di sfrattare forzatamente la famiglia Mokthari dalla loro casa.
20 marzo	libertà di opinione ed espressione	Preoccupazione per il «Protocollo operativo per la lotta contro la diffusione di notizie false attraverso il Web in occasione della campagna elettorale per le elezioni politiche del 2018», presentato dal Ministro degli interni il 18 gennaio 2018, a causa del suo potenziale impatto sulla libertà di opinione ed espressione.

1) Il 20 marzo, il *Relatore speciale sulla promozione e protezione del diritto alla libertà di opinione ed espressione* ha richiamato l'attenzione delle autorità italiane sul «Protocollo operativo per la lotta contro la diffusione di notizie false attraverso il Web in occasione della campagna elettorale per le elezioni politiche del 2018», presentato dal Ministro degli interni il 18 gennaio 2018, esprimendo preoccupazione per il suo potenziale impatto sulla libertà di opinione ed espressione.

Il Protocollo, infatti, avrebbe l'obiettivo di contrastare la diffusione di «notizie manifestamente infondate e tendenziose, o contenuti apertamente diffamatori»: tali termini, tuttavia, restano vaghi e non sono definiti in maniera chiara e univoca. Inoltre, il Protocollo vincolerebbe la revisione delle «notizie

false» (c.d. *fake news*) alle leggi penali contro la diffamazione, che impongono sanzioni significative per «aver danneggiato la reputazione di una persona assente tramite la comunicazione». La mancanza di chiarezza dei termini operativi del Protocollo, unita alla minaccia di sanzioni penali, solleva dunque il rischio che il Governo possa diventare arbitro della verità nel campo pubblico e politico. Di conseguenza, il Protocollo potrebbe condurre, in maniera sproporzionata, alla soppressione di un'ampia gamma di condotte espressive essenziali per una società democratica, comprese le critiche al Governo, le informazioni giornalistiche, le campagne politiche e l'espressione di opinioni impopolari, controverse o di minoranza.

Alla luce di queste preoccupazioni, il Relatore speciale esorta il Governo a prendere in considerazione misure alternative meno invasive per affrontare la disinformazione e la propaganda, come la promozione di meccanismi indipendenti di controllo dei fatti, il sostegno pubblico a favore di media indipendenti e diversificati, nonché la promozione di un'adeguata educazione pubblica e alfabetizzazione mediatica.

2) Il 21 settembre, il *Relatore speciale sull'alloggio adeguato come componente del diritto a un tenore di vita adeguato e sul diritto alla non discriminazione in questo contesto* ha informato il Governo italiano di aver ricevuto numerose informazioni riguardanti un numero crescente di sfratti forzati. A sottolineare la gravità della situazione sono i dati contenuti nell'ultimo rapporto del Ministero dell'interno: 59.600 ingiunzioni di sfratto emesse nel 2017, di cui oltre 52.500 per affitti arretrati; 29.000 sfratti (ovvero in media 130 sfratti al giorno) effettuati con l'intervento delle forze di polizia. Molte persone sono state sfrattate con la forza, senza disponibilità di sistemazioni alternative. Tale situazione è in gran parte conseguenza della crisi finanziaria che ha colpito le famiglie a basso e medio reddito, che non sono in grado di sostenere i costi delle loro abitazioni, in combinazione con la mancanza di alloggi pubblici sociali: dai dati del Ministero dell'interno risulta infatti che sono disponibili soltanto 900 alloggi sociali, a fronte di quasi 650.000 famiglie in lista d'attesa.

La situazione potrebbe inoltre essere aggravata dalla circolare del gabinetto del Ministro dell'interno «N. 11001/123/111 (1) Uff. II- Ord. e Sic. Pub. - Misure in materia di occupazioni arbitrarie di immobili», pubblicata l'1 settembre 2018, che persegue il fine di accelerare gli sfratti di persone che occupano edifici senza titolo legale o in condizioni di sicurezza precarie. Gli sfratti potrebbero riguardare, in particolare, occupazioni di edifici vuoti, campi nomadi o altre strutture abitate da persone in stato di povertà, cittadini, rifugiati e migranti.

Alla luce di tali preoccupazioni, il Relatore speciale chiede al Governo di indicare: quali misure sono in atto per garantire che istituti bancari (la comunicazione aveva in effetti preso spunto da uno sfratto minacciato in provincia di Padova ai danni di una famiglia numerosa di immigrati su richiesta di un istituto di credito) ed enti locali non eseguano sgomberi forzati o demolizioni in violazione degli obblighi internazionali e nazionali in materia di diritti umani; quali sono le procedure legali e i rimedi disponibili (inclusi adeguati periodi di preavviso e l'accesso all'assistenza legale) affinché i residenti possano contestare gli sfratti; quali sono le misure adottate dal Governo per garan-

tire accessibilità e sostenibilità economica delle abitazioni, anche attraverso sovvenzioni, alloggi sociali o altre misure.

3) Il 19 ottobre è inviata una comunicazione congiunta da parte del *Gruppo di lavoro di esperti sulle persone di discendenza africana*; del *Relatore speciale sulle forme contemporanee di razzismo, discriminazione razziale, xenofobia e relativa intolleranza*; del *Relatore speciale sulle esecuzioni extragiudiziali, sommarie o arbitrarie*; del *Relatore speciale sui diritti umani dei migranti*; del *Relatore speciale sui temi delle minoranza*; del *Relatore speciale sulla promozione e protezione del diritto alla libertà di opinione e di espressione* sul clima di crescente ostilità, intolleranza, odio razziale e xenofobia in Italia, alimentato dalla retorica delle autorità politiche contro migranti e rifugiati, persone di origine africana o di origine rom e sinti. Tale clima ha generato un aumento degli attacchi, anche con armi da fuoco, motivati da razzismo e odio, nonché l'esasperazione di pratiche discriminatorie razziali nei confronti di individui dei gruppi sopra menzionati, con un serio impatto sul loro godimento dei diritti economici e sociali.

La retorica xenofoba e razzista, in particolare in materia di migrazione, è stata dilagante in tutto il Paese soprattutto durante la campagna elettorale per le elezioni legislative del 2018. Secondo i dati riportati dalle Procedure speciali, il monitoraggio condotto tra l'8 febbraio e il 2 marzo 2018 su *tweet*, immagini, video e messaggi di 1.419 candidati, ha rivelato 787 casi di messaggi offensivi, razzisti e discriminatori. Questi messaggi erano attribuibili a 129 candidati, di cui 77 effettivamente eletti. Il 43,5% di questi casi era attribuibile a leader politici di partito, il 50% a candidati al Parlamento e il 6,5% a candidati alla presidenza delle Regioni Lazio e Lombardia. Il 51% dei casi era attribuibile a candidati della Lega, il 27% a candidati di Fratelli d'Italia, il 13% a candidati di Forza Italia, il 4% di Casa Pound, il 3% di Italia agli Italiani, e il 2% al Movimento 5 Stelle. Il 91% di questi messaggi di odio ha come bersaglio i migranti; l'11% riguarda gruppi religiosi (in particolare gruppi musulmani); il 6% ha preso di mira la comunità LGTBI; il 4,8% le comunità rom; l'1,8% le donne. Il 7% di questi messaggi ha incitato alla violenza nei confronti di questi gruppi. L'incitamento all'odio e alla discriminazione legata all'immigrazione ha captato e rafforzato ansie di legate alla insicurezza socio-economica, politica e nazionale.

Secondo le Procedure speciali, il clima di ostilità politica sin qui descritto ha esasperato il risentimento nei confronti di migranti, rifugiati e minoranze etniche e razziali, in particolare persone di discendenza africana o origine rom, portando ad un aumento di incidenti e attacchi violenti con motivazioni razziali. Il 31 luglio 2018, l'Ufficio dell'Alto Commissario per i rifugiati ha espresso preoccupazione dopo aver registrato almeno 12 attacchi violenti in un periodo di 50 giorni contro persone appartenenti a tali gruppi.

Sebbene le Procedure speciali non abbiano informazioni esaurienti sullo stato di tutte le indagini e le azioni penali in corso, le informazioni ricevute indicano che in alcuni casi di atti violenti contro minoranze e migranti gli accusati sono stati perseguiti per reati meno gravi di quanto previsto dalla legge, indicando una sostanziale tendenza a derubricare in senso meno grave le accuse di crimini motivati dall'odio razziale.

Alla luce di tali preoccupazioni, le Procedure speciali chiedono al Governo di fornire informazioni su: le misure adottate per contrastare l'aumento dei casi di incitamento all'odio, alla discriminazione e alla violenza nei confronti di migranti, persone di origine africana, rom, sinti, caminanti e altre minoranze; le misure in atto per combattere ed eliminare tutte le forme di razzismo, discriminazione razziale e xenofobia, e sull'adozione e l'attuazione di un piano d'azione nazionale a questo riguardo; le sanzioni adottate nei confronti di funzionari governativi e altri politici per casi di incitamento alla discriminazione, all'odio e alla violenza attraverso dichiarazioni pubbliche; le misure poste in essere per facilitare la segnalazione dei reati di odio e accompagnare le vittime di tali crimini attraverso i procedimenti giudiziari.

4) Il 22 ottobre è stata inviata una comunicazione congiunta da parte del *Relatore speciale sulla violenza contro le donne, le sue cause e conseguenze* e del *Gruppo di lavoro sul tema della discriminazione contro le donne nel diritto e nella prassi* sul potenziale grave arretramento rispetto ai diritti delle donne e alla loro protezione dalla violenza domestica e di genere in Italia.

L'attenzione, in particolare, è rivolta al progetto di decreto 735 presentato il 10 settembre 2018 presso la Commissione giustizia del Senato (c.d. decreto Pillon). Il decreto, infatti, introdurrebbe disposizioni che potrebbero comportare una grave regressione ed alimentare disuguaglianza e discriminazione di genere, privando i sopravvissuti a forme di violenza domestica di importanti protezioni. Ad esempio, il decreto introdurrebbe la mediazione obbligatoria in tutti i casi di separazione in cui un bambino è direttamente o indirettamente coinvolto, elevando la mediazione a condizione per accedere ai rimedi giudiziari (artt. 1-4 e 7-8). Questa disposizione sarebbe particolarmente dannosa se applicata a casi di violenza domestica. L'art. 48 della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta alla violenza contro le donne e la violenza domestica (Convenzione di Istanbul) impone agli Stati di «vietare processi alternativi di risoluzione delle controversie, compresa la mediazione e la conciliazione, in relazione a tutte le forme di violenza». Se adottato, dunque, il decreto violerebbe tale disposizione.

Inoltre, gli artt. 9, 11, 12, 14, 17 e 18 del decreto introdurrebbero per la prima volta nell'ordinamento italiano due ipotesi giuridiche che avrebbero conseguenze negative sulla condizione delle persone in situazione di maggiore vulnerabilità, ovvero: la presunzione della falsità ed infondatezza delle accuse di abusi e violenze psicologiche e fisiche; e la presunzione della «sindrome di alienazione genitoriale», una condizione modellata secondo una teoria fortemente contestata e priva di qualsivoglia fondamento fattuale o giuridico.

Le Procedure speciali esprimono profonda preoccupazione per il fatto che il decreto possa riflettere una generale tendenza, ribadita anche nelle dichiarazioni di funzionari governativi, a reagire negativamente dinanzi all'avanzamento dei diritti di donne, ripristinando un ordine sociale basato su stereotipi di genere e relazioni e strutture di potere ineguali tra uomini e donne, il tutto in aperto contrasto con gli obblighi internazionali in materia di diritti umani.

Pertanto, le Procedure speciali invitano il Governo a fornire informazioni in merito a qualsiasi tentativo di rivedere e modificare il «decreto Pillon», al fine

di garantire la sua compatibilità con gli obblighi dell'Italia ai sensi del diritto europeo e internazionale dei diritti umani.

5) Il 1° novembre, il *Relatore speciale sui diritti delle persone con disabilità* ha inviato una comunicazione all'Italia relativa alla potenziale limitazione della capacità giuridica di Dominique Da Prat, cittadino italiano, a cui è stato negato il diritto di scegliere il proprio amministratore e di gestire i propri affari finanziari. Tali circostanze potrebbero costituire una violazione dell'art. 12 (diritto di godere della capacità legale) e dell'art. 16 (libertà da ogni forma di sfruttamento, violenza e abuso) della Convenzione sui diritti delle persone con disabilità. Pertanto, il Relatore speciale invita il Governo a fornire dettagli sulle misure adottate per rivedere la propria legislazione in materia di capacità giuridica, nonché sulle misure per garantire il monitoraggio e la responsabilità degli amministratori.

6) Il 12 novembre è stata inviata una comunicazione congiunta da parte del *Relatore speciale sulla promozione e protezione del diritto alla libertà di opinione e di espressione*; del *Relatore speciale sui diritti alla libertà di riunione pacifica e di associazione*; del *Relatore speciale sulla situazione dei difensori dei diritti umani*; dell'*Esperto indipendente in materia di diritti umani e solidarietà internazionale*; del *Relatore speciale sui diritti umani dei migranti*; del *Relatore speciale sulle forme contemporanee di razzismo, discriminazione razziale, xenofobia e relativa intolleranza*; del *Relatore speciale sulle forme contemporanee di schiavitù, comprese le sue cause e conseguenze*; del *Relatore speciale sulla tortura e altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti*; del *Relatore speciale sulla tratta di persone, in particolare donne e bambini*; e del *Relatore speciale sulla violenza contro le donne, le sue cause e conseguenze*.

La comunicazione riguarda innanzitutto le campagne diffamatorie e di criminalizzazione dei difensori dei diritti umani impegnati nel soccorso e salvataggio di migranti, inclusi membri di organizzazioni della società civile, individui privati e giornalisti che criticano le politiche migratorie del Governo italiano, nonché i tentativi di ostacolare il loro lavoro, effettuati dalle autorità italiane. In conseguenza di tali campagne, le organizzazioni della società civile hanno subito una drastica riduzione delle donazioni pubbliche e private, che sta presumibilmente riducendo la loro capacità operativa sia in mare (operazioni di ricerca e salvataggio) sia a terra (protezione e assistenza ai migranti), aumentando la vulnerabilità dei migranti nei confronti della tratta e di altre forme di sfruttamento.

Ulteriore preoccupazione è espressa per l'entrata in vigore del d.l. 113/2018 (c.d. Decreto immigrazione e sicurezza). In virtù di tale decreto, la «protezione umanitaria» è abrogata e sostituita da cinque diversi tipi di permesso di soggiorno, in parte già previsti dall'ordinamento, che tuttavia complessivamente non garantiscono lo stesso livello di protezione in tutti i casi rientranti nella sfera della soppressa «protezione umanitaria». I migranti più vulnerabili si ritrovano pertanto esposti al rischio di tratta o di altre forme di sfruttamento.

Alla luce di tali preoccupazioni, le Procedure speciali chiedono al Governo di indicare: a) le basi fattuali e giuridiche delle accuse di «favoreggiamento dell'immigrazione irregolare» mosse ai singoli e alle organizzazioni della società civile, spiegando in che modo tali accuse sono compatibili con il diritto

e le norme internazionali in materia di diritti umani, in particolare con gli obblighi previsti dal Patto internazionale sui diritti civili e politici; b) in che modo il rifiuto da parte delle autorità italiane di autorizzare l'ormeggio nei porti italiani alle navi di organizzazioni non governate che trasportano persone soccorse, o il rifiuto o il ritardo dell'autorizzazione a sbarcare, sono in linea con gli obblighi internazionali in materia di protezione del diritto alla vita, ai sensi dell'art. 6 del Patto citato; c) in che modo il Governo sta adempiendo ai propri obblighi di prevenire le morti di migranti nel Mediterraneo e di rispettare il principio di non respingimento nell'ambito del coordinamento delle operazioni di ricerca e salvataggio che coinvolgono la guardia costiera libica; d) quali misure sono state adottate per garantire che i difensori dei diritti dei migranti in Italia siano in grado di svolgere legittimamente il loro lavoro, assicurando il loro diritto alla libertà di opinione, espressione e associazione, in un ambiente sicuro e favorevole, privo di minacce o atti di intimidazione; e) quali procedure o meccanismi si intendono adottare in Parlamento per rivedere e garantire la compatibilità del d.l. 113/2018 con gli obblighi dell'Italia ai sensi del diritto internazionale dei diritti umani.

1.3. Alto Commissario per i diritti umani (OHCHR)

È stato istituito nel dicembre 1993 dall'Assemblea generale con risoluzione 48/141.

Il mandato dell'Alto Commissario è molto ampio e include la prevenzione delle violazioni dei diritti umani, la garanzia del rispetto di tutti i diritti umani, il coordinamento di tutte le attività delle Nazioni Unite in materia di diritti umani, il rafforzamento dei sistemi nazionali di protezione dei diritti umani e dello stato di diritto. In questo contesto, una delle attività strategicamente più importanti per l'Ufficio dell'Alto Commissario è il sostegno alla creazione e allo sviluppo di Commissioni nazionali indipendenti per i diritti umani. Per realizzare tale mandato, l'Ufficio dell'Alto Commissario ha consolidato la propria presenza «sul terreno», istituendo 13 uffici regionali e 13 uffici nazionali, inviando propri esperti in missioni di pace integrate delle Nazioni Unite o pianificando operazioni indipendenti di *fact finding*, nonché integrando la componente diritti umani nelle attività dei team delle Nazioni Unite a livello-Paese o di Programmi e Agenzie specializzate delle Nazioni Unite (come l'UNDP).

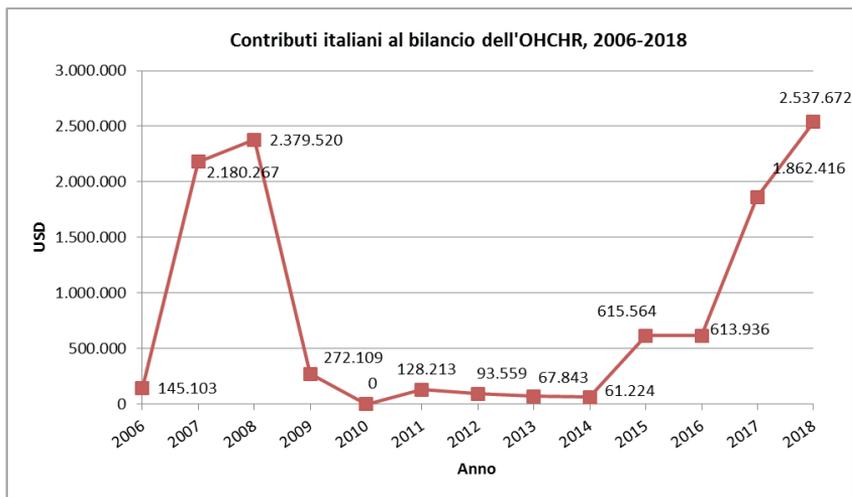
Nel settembre 2018, Michelle Bachelet (Cile) ha assunto l'incarico di Alto Commissario per i diritti umani.

L'Ufficio dell'Alto Commissario è finanziato per un terzo dal budget ordinario delle Nazioni Unite, approvato dall'Assemblea generale ogni due anni; i restanti due terzi del budget sono coperti da contributi volontari provenienti prevalentemente da Stati, ma anche da organizzazioni internazionali, fondazioni, compagnie commerciali e privati cittadini.

Nel suo discorso inaugurale alla 39^a sessione ordinaria del Consiglio diritti umani (10 settembre 2018), trattando il tema delle migrazioni, l'Alto Commissario ha invitato l'Unione europea a istituire operazioni di ricerca e soccorso delle persone che attraversano il Mediterraneo, e a garantire adeguato accesso alle procedure di asilo e protezione dei diritti umani. A tal proposito, l'Alto Commissario ha ricordato che il Governo italiano ha più volte negato

l'ingresso alle navi di soccorso delle ONG, sottolineando che questo tipo di atteggiamento politico e altri sviluppi recenti hanno conseguenze devastanti per molte persone già vulnerabili. Commentando inoltre le pratiche di vari stati europei in quest'ambito, l'Alto Commissario ha annunciato l'intenzione di voler inviare personale dell'Ufficio in Italia per monitorare il netto aumento di atti di violenza e razzismo contro migranti, persone di origine africana e rom.

Nel 2018 l'Italia ha contribuito al bilancio dell'Ufficio dell'Alto Commissario stanziando circa 2.500.000 dollari (pari circa all'1,36% dei contributi volontari complessivi ricevuti dall'Ufficio nel 2018, 16° posto tra i donatori), superando il precedente picco raggiunto nel 2008 (v. grafico seguente).



Fonte: OHCHR, Voluntary contributions to OHCHR in 2018

1.4. Alto Commissariato per i rifugiati (UNHCR)

È stato istituito dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 14 dicembre 1950, con risoluzione A/RES/428(V).

L'Agenzia ha il mandato di coordinare l'attività internazionale finalizzata alla protezione dei rifugiati e alla risoluzione dei loro problemi in ogni parte del mondo. Il suo compito primario consiste nel tutelare i diritti e il benessere dei rifugiati, e di garantire che tutti possano esercitare il diritto a chiedere asilo e cercare un rifugio sicuro in un altro Stato, con l'opzione di ritornare volontariamente nel proprio Paese, integrarsi nella comunità di arrivo o stabilirsi in un Paese terzo. Il mandato dell'UNHCR include anche l'assistenza agli apolidi.

Il 1° gennaio 2016, Filippo Grandi (Italia) è stato Alto Commissario per i rifugiati dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite per un mandato di cinque anni.

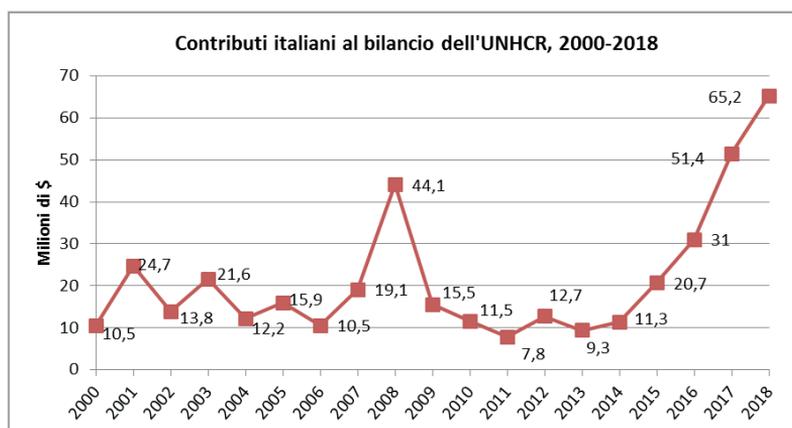
L'UNHCR è presente in Italia, con un proprio ufficio a Roma, fin dal 1953. L'ufficio italiano partecipa alla procedura di determinazione dello status di rifugiato in Italia e svolge attività relative a protezione internazionale, formazio-

ne, diffusione delle informazioni sui rifugiati e richiedenti asilo in Italia e nelle varie aree di crisi in tutto il mondo, sensibilizzazione dell'opinione pubblica e raccolta fondi presso Governi, aziende e privati cittadini. Dal 2006, l'Ufficio italiano dell'UNHCR ha assunto la funzione di *Rappresentanza regionale*, responsabile, oltre che per l'Italia, anche per Albania, Cipro, Grecia, Malta, Portogallo, San Marino e Santa Sede. Nel 2018, Carlotta Sami è Portavoce dell'UNHCR in Italia.

Secondo i dati forniti dall'UNHCR, nel 2018, 23.370 persone sono arrivate in Italia via mare, con una diminuzione del 80% rispetto al 2017 (119.369). Il 22% delle persone arrivate proviene dalla Tunisia, seguita da Eritrea (14%), Iraq, Sudan e Pakistan (7% ciascuno), Nigeria, Algeria e Costa d'Avorio (5% ciascuno), Mali e Guinea (4% ciascuno). La maggior parte degli arrivi via mare è rappresentato da uomini (72%), seguiti da minori non accompagnati o separati (15%) e donne (10%) e minori accompagnati dai genitori (3%).

La Libia rimane il principale paese di partenza per le persone che arrivano in Italia via mare; tuttavia, le partenze da questo paese sono diminuite in modo significativo rispetto all'anno precedente: nel 2018, infatti, il 56% degli arrivi via mare (12.977 persone) è salpato dalla Libia, rispetto al 91% (108.409 persone) del 2017. La percentuale di partenze dalla Tunisia è aumentata dal 4% nel 2017 al 25% nel 2018; il restante 20% degli arrivi via mare proviene da altri paesi, tra cui Turchia (12%), Grecia (5%) e Algeria (3%).

Nel 2018, l'Italia ha contribuito al bilancio dell'UNHCR stanziando circa 65 milioni di dollari (pari circa all'1,68% dei contributi volontari complessivi ricevuti dall'Ufficio nel 2018, 12° posto tra i donatori), con un aumento di circa 15 milioni di dollari rispetto all'anno precedente (v. grafico seguente).



Fonte: UNHCR

1.5. Organi convenzionali (creati in virtù di trattato internazionale)

Nel corso degli anni, le Nazioni Unite hanno dato vita a un organico Codice universale dei diritti umani (*International Bill of Human Rights*), il cui asse

portante è costituito dalle seguenti nove convenzioni: Convenzione internazionale per l'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale (ICERD, 1965); Patto internazionale sui diritti civili e politici (ICCPR, 1966); Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali (ICESCR, 1966); Convenzione contro ogni forma di discriminazione nei confronti delle donne (CEDAW, 1979); Convenzione internazionale contro la tortura (CAT, 1984); Convenzione sui diritti del bambino (CRC, 1989); Convenzione internazionale sulla protezione dei diritti di tutti i lavoratori migranti e dei membri delle loro famiglie (ICRMW, 1990); Convenzione sui diritti delle persone con disabilità (CRPD, 2006); Convenzione internazionale per la protezione di tutte le persone dalle sparizioni forzate (CPED, 2006).

L'Italia ha ratificato otto convenzioni e relativi protocolli opzionali (così come indicato nella tabella seguente). Non ha ancora firmato l'ICRMW.

Convenzione	Legge di ratifica	Dichiarazioni / riserve	Riconoscimento di competenze specifiche del Comitato
ICERD	l. 13 ottobre 1975, n. 654	Si [art. 4]	Comunicazioni individuali [art. 14]: Sì
ICESCR	l. 25 ottobre 1977, n. 881	No	-
OP	l. 3 ottobre 2014, n. 52	No	-
ICCPR	l. 25 ottobre 1977, n. 881	Si [artt. 15.1 e 19.3]	Comunicazioni interstatali [art. 41]: Sì
OP - 1	l. 25 ottobre 1977, n. 881	Si [art. 5.2]	-
OP - 2	l. 9 dicembre 1994, n. 734	No	-
CEDAW	l. 14 marzo 1985, n. 132	No	-
OP	Deposito ratifica: 22/09/2000	No	Procedura di inchiesta [artt. 8 e 9]: Sì
CAT	l. 3 novembre 1988, n. 498	No	Comunicazioni individuali [art. 22]: Sì Comunicazioni interstatali [art. 21]: Sì Procedura di inchiesta [art. 20]: Sì
OP	l. 9 novembre 2012, n. 195	No	Visite da parte del Sottocomitato sulla prevenzione della tortura [art. 11] Sì
CRC	l. 27 maggio 1991, n. 176	No	-
OP - AC	l. 11 marzo 2002, n. 46	Dichiarazione vincolante ai sensi dell'art. 3: 17 anni	-
OP - SC	l. 11 marzo 2002, n. 46	No	-
OP - IC	l. 16 novembre 2015, n. 199	No	Comunicazioni individuali: Sì Procedura di inchiesta [art. 13]: Sì

Convenzione	Legge di ratifica	Dichiarazioni / riserve	Riconoscimento di competenze specifiche del Comitato
CRPD	l. 3 marzo 2009, n. 18	No	-
OP	l. 3 marzo 2009, n. 18	No	Procedura di inchiesta (artt. 6 e 7): Sì
CPED	l. 29 luglio 2015, n. 131	No	Procedura di inchiesta (art. 33): Sì

Legenda:

OP = Protocollo opzionale (Optional Protocol)

OP - AC = Protocollo opzionale alla Convenzione sui diritti del bambino riguardante il coinvolgimento dei bambini nei conflitti armati

OP - SC = Protocollo opzionale alla Convenzione sui diritti del bambino riguardante il traffico di bambini, la prostituzione infantile e la pornografia a infantile

OP-IC = Protocollo facoltativo alla Convenzione sui diritti del bambino sulle procedure di comunicazione

Insieme all'enunciazione dei diritti fondamentali, le Nazioni Unite hanno creato meccanismi di controllo per ciascun trattato, i c.d. Comitati o Organi convenzionali (*Treaty Bodies*), composti da un numero di membri che varia dai 10 ai 23 esperti indipendenti, selezionati sulla base della loro probità ed esperienza riconosciuta nel campo dei diritti umani.

Nel 2018, Mauro Politi è membro del Comitato diritti umani (civili e politici); Alessio Bruni è membro del Comitato contro la tortura.

La funzione principale dei Comitati è quella di esaminare i rapporti periodici sull'attuazione, nel Paese contraente, delle norme sancite a livello internazionale, che gli Stati hanno l'obbligo di presentare periodicamente (di solito ogni 4 o 5 anni). In aggiunta a tale procedura, alcuni Comitati possono svolgere funzioni di monitoraggio attraverso altri tre meccanismi: procedura di inchiesta (sul campo); esame di comunicazioni interstatali; esame di comunicazioni individuali. I Comitati, infine, pubblicano la loro interpretazione del contenuto delle disposizioni sui diritti umani, c.d. *General comments* (per una descrizione più approfondita delle funzioni, si rinvia all'*Annuario 2011*, p. 158).

L'Italia è sottoposta al monitoraggio da parte di otto Comitati, così come indicato nella seguente tabella. Nel 2018, l'Italia ha presentato il I rapporto sulla Convenzione internazionale per la protezione di tutte le persone dalle sparizioni forzate; non ha ricevuto osservazioni conclusive.

Cooperazione dell'Italia con gli Organi convenzionali delle Nazioni Unite

Comitato	Totale rapporti presentati	Ultimo rapporto presentato	Ultime osservazioni conclusive	Reporting status
CERD	20	Febbraio 2015	Dicembre 2016	XXI rapporto: da presentare nel 2019
CESCR	5	Agosto 2012	Ottobre 2015	VI rapporto: da presentare nel 2020

segue

Comitato	Totale rapporti presentati	Ultimo rapporto presentato	Ultime osservazioni conclusive	Reporting status
CCPR	6	Ottobre 2015	Marzo 2017	VII rapporto: da presentare nel 2022
CEDAW	7	Ottobre 2015	Luglio 2017	VIII rapporto: da presentare nel 2021
CAT	6	Ottobre 2015	Novembre 2017	VII rapporto: da presentare nel 2021
CRC	6	Luglio 2017	-	V e VI rapporto congiunto: presentato e in attesa di discussione (2019)
CRPD	1	Novembre 2012	Settembre 2016	II, III e IV rapporto congiunto: da presentare nel 2023
CED	1	Aprile 2018	-	I rapporto: presentato e in attesa di discussione

1.5.1. Comitato dei diritti economici, sociali e culturali

Nel 2018 il Comitato ha svolto due sessioni: 63^a (12-29 marzo) e 64^a (24 settembre-12 ottobre). Nella 63^a sessione sono stati analizzati i rapporti di Bangladesh, Repubblica Centrafricana, Messico, Nuova Zelanda, Niger, Spagna; nella 64^a quelli di Argentina, Capo Verde, Germania, Mali, Sud Africa, Turkmenistan. Nel corso dell'anno non sono stati adottati *General comments*.

L'ultimo rapporto periodico dell'Italia è stato discusso dal Comitato nel settembre 2015, nel corso della sua 56^a sessione (v. *Annuario 2016*, pp. 120-122). L'Italia è tenuta a presentare il suo sesto rapporto nel 2020.

1.5.2. Comitato diritti umani (civili e politici)

Nel 2018 il Comitato ha svolto tre sessioni: 122^a (12 marzo-6 aprile), 123^a (2-27 luglio) e 124^a (8 ottobre-2 novembre). Nel corso della 122^a sessione sono stati analizzati i rapporti di El Salvador, Guatemala, Ungheria, Libano, Norvegia; nella 123^a i rapporti di Algeria, Bahrein, Repubblica Democratica Popolare del Laos, Liberia, Lituania; nella 124^a i rapporti di Bielorussia, Belize, Bulgaria, Guinea, Sudan. Nel corso dell'anno è stato adottato il General comment n. 36 sull'art. 6 del Patto sui diritti civili e politici relativo al diritto alla vita.

L'ultimo rapporto periodico dell'Italia è stato discusso dal Comitato nel marzo 2017, nel corso della sua 119^a sessione (v. *Annuario 2018*, pp. 119-124). L'Italia è tenuta a presentare il suo settimo rapporto nel 2022.

1.5.3. Comitato contro la tortura

Nel 2018 il Comitato ha svolto tre sessioni: 63^a (23 aprile-18 maggio), 64^a (23 luglio-10 agosto) e 65^a (12 novembre-7 dicembre). Nel corso della 63^a sessione sono stati analizzati i rapporti di Bielorussia, Repubblica Ceca, Norvegia, Qatar, Senegal, Tajikistan; nella 64^a i rapporti di Cile, Mauritania, Federazione Russa, Seychelles; nella 65^a quelli di Canada, Guatemala, Maldive, Paesi Bassi, Perù, Vietnam. Nel corso dell'anno, non sono stati adottati *General comments*.

L'ultimo rapporto periodico dell'Italia è stato discusso dal Comitato nel novembre 2017, nel corso della sua 62^a sessione (v. *Annuario 2018*, pp. 124-128). L'Italia è tenuta a presentare il suo settimo rapporto nel 2021.

1.5.4. Comitato per l'eliminazione della discriminazione razziale

Nel 2018 il Comitato ha svolto tre sessioni: 95^a (23 aprile-11 maggio), 96^a (6-30 agosto) e 97^a (26 novembre-14 dicembre). Nel corso della 95^a sessione sono stati analizzati i rapporti di Kirgizstan, Mauritania, Nepal, Perù, Arabia Saudita, Svezia; nella 96^a i rapporti di Bosnia Erzegovina, Cina, Cina (Hong Kong), Cina (Macau), Cuba, Giappone, Lettonia, Mauritius, Montenegro; nella 97^a quelli di Albania, Honduras, Iraq, Norvegia, Qatar, Repubblica di Corea. Nel corso dell'anno, non sono state adottate *General recommendations*.

L'ultimo rapporto periodico dell'Italia è stato discusso dal Comitato nel dicembre 2016, nel corso della sua 91^a sessione (v. *Annuario 2017*, pp. 127-131). L'Italia è tenuta a presentare il suo ventunesimo rapporto nel 2019.

1.5.5. Comitato per l'eliminazione della discriminazione nei confronti delle donne

Nel 2018 il Comitato ha svolto tre sessioni: 69^a (19 febbraio-9 marzo), 70^a (2-20 luglio) e 71^a (22 ottobre-9 novembre). Nel corso della 69^a sessione sono stati analizzati i rapporti di Cile, Fiji, Lussemburgo, Malaysia, Isole Marshall, Repubblica di Corea, Arabia Saudita, Suriname; nella 70^a quelli di Australia, Isole Cook, Cipro, Liechtenstein, Messico, Nuova Zelanda, Palestina, Turkmenistan; nella 71^a quelli di Bahamas, Congo, Repubblica Democratica Popolare del Laos, Mauritius, Nepal, Samoa, Tajikistan, Repubblica di Macedonia del Nord. È stata inoltre adottata la *General recommendation* n. 37 sulla dimensione di genere della riduzione del rischio di catastrofi nel contesto dei cambiamenti climatici.

L'ultimo rapporto periodico dell'Italia è stato discusso dal Comitato nel luglio 2017, nel corso della sua 67^a sessione (v. *Annuario 2018*, pp. 128-134). L'Italia è tenuta a presentare il suo ottavo rapporto nel 2021.

1.5.6. Comitato dei diritti del bambino

Nel 2018 il Comitato ha svolto tre sessioni: 77^a (15 gennaio-2 febbraio), 78^a (14 maggio - 1 giugno) e 79^a (17 settembre-5 ottobre). Nel corso della 77^a sessione sono stati analizzati i rapporti di Guatemala, Isole Marshall, Palau, Panama, Seychelles, Isole Solomon, Spagna, Sri Lanka; nella 78^a i rapporti di Angola, Argentina, Lesotho, Montenegro, Norvegia; nella 79^a i rapporti di El

Salvador, Repubblica Democratica Popolare del Laos, Mauritania, Niger. Nel corso dell'anno non sono stati adottati *General comments*.

L'Italia ha presentato (ma non ancora discusso) il suo ultimo rapporto nel luglio 2017 (v. *Annuario 2018*, pp. 134-135).

1.5.7. Comitato sui diritti delle persone con disabilità

Nel 2018 il Comitato ha svolto due sessioni, la 19^a (14 febbraio-9 marzo) e la 20^a (27 agosto-21 settembre). Nel corso della 19^a sessione sono stati analizzati i rapporti di Haiti, Nepal, Oman, Federazione Russa, Seychelles, Slovenia, Sudan; nella 20^a i rapporti di Algeria, Bulgaria, Malta, Filippine, Polonia, Sud Africa, Repubblica di Macedonia del Nord. Nel corso dell'anno sono stati adottati due *General comments*: n. 6 su uguaglianza e non discriminazione (art. 5 della Convenzione) e n. 7 sulla partecipazione delle persone con disabilità all'implementazione e al monitoraggio della Convenzione (art. 4.3 e 33.3 della Convenzione).

L'ultimo rapporto periodico dell'Italia è stato discusso dal Comitato nell'agosto 2016, nel corso della sua 16^a sessione (v. *Annuario 2017*, pp. 131-135). L'Italia è tenuta a presentare congiuntamente il secondo, terzo e quarto rapporto periodico nel maggio 2023.

1.5.8. Comitato sulle sparizioni forzate

Nel 2018 il Comitato ha svolto due sessioni, la 14^a (22 maggio-1 giugno) e la 15^a (5-16 novembre), nel corso delle quali sono state adottate le osservazioni conclusive relative a Albania, Austria, Honduras (14^a sessione), Giappone, Messico, Portogallo (15^a sessione).

L'Italia ha presentato (ma non ancora discusso) il suo ultimo rapporto nell'aprile 2018.

Ultimo Rapporto presentato dall'Italia

Reporting round	I rapporto
Data della presentazione del Rapporto	22/12/2017 (pubblicato il 9/04/2018)
Rapporto	CED/C/ITA/1

Il rapporto illustra il quadro legislativo, le politiche e i programmi adottati dall'Italia per dare attuazione alle norme contenute nella Convenzione.

1.5.9. Comitato sui lavoratori migranti

Nel 2018 il Comitato ha svolto due sessioni, la 28^a (9-20 aprile) e la 29^a (3-12 settembre), nel corso delle quali sono state adottate le osservazioni conclusive relative a Algeria, Guyana, Saint Vincent e Grenadines (28^a sessione), Madagascar e Mozambico (29^a sessione). Nel corso dell'anno non sono stati adottati *General comments*.

L'Italia non ha ratificato la Convenzione sulla protezione dei diritti di tutti i lavoratori migranti e dei membri delle loro famiglie e, pertanto, non è sottoposta al monitoraggio da parte del Comitato.

1.6. Agenzie specializzate, Programmi e Fondi delle Nazioni Unite

1.6.1. Organizzazione internazionale del lavoro (OIL)

Istituita nel 1919 con il Trattato di Versailles, l'OIL è la prima agenzia specializzata a essere associata alle Nazioni Unite nel 1946.

L'OIL, in particolare, si occupa di promuovere il lavoro dignitoso e produttivo in condizioni di libertà, uguaglianza, sicurezza e dignità umana per uomini e donne. I suoi principali obiettivi sono: promuovere i diritti dei lavoratori, incoraggiare l'occupazione in condizioni dignitose, migliorare la protezione sociale e rafforzare il dialogo sulle problematiche del lavoro. L'OIL, inoltre, è l'unica agenzia delle Nazioni Unite con una struttura tripartita: i rappresentanti dei Governi, degli imprenditori e dei lavoratori determinano congiuntamente le politiche e i programmi dell'Organizzazione. Fanno parte dell'OIL 185 Stati.

Dalla sua istituzione, l'OIL ha adottato 189 convenzioni. Tra di esse, l'OIL ha individuato 8 convenzioni definite «fondamentali» (n. 29 sul lavoro forzato, 1930; n. 87 sulla libertà di associazione e la protezione del diritto sindacale, 1948; n. 98 sul diritto di organizzazione e di contrattazione collettiva, 1949; n. 100 sull'uguaglianza di retribuzione e di benefici tra uomini e donne per un lavoro di valore uguale, 1951; n. 105 sull'abolizione del lavoro forzato, 1957; n. 111 sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione in materia di impiego, formazione professionale e condizioni di lavoro, 1958; n. 138 sull'età minima di assunzione all'impiego, 1973; n. 182 sulle forme peggiori di lavoro minorile, 1999) e 4 definite «prioritarie» (o «di *governance*»: n. 81 sull'ispezione del lavoro, 1947; n. 122 sulla politica dell'impiego, 1964; n. 129 sull'ispezione del lavoro (agricoltura), 1969; n. 144 sulle consultazioni tripartite relative alle norme internazionali del lavoro, 1976).

L'Italia è membro dell'OIL fin dal 1919 (figura tra i Paesi fondatori); nel 1937 si ritira dall'Organizzazione per poi rientrarvi, in maniera definitiva, nel 1945. L'OIL è presente in Italia con un proprio Ufficio, operante a Roma sin dal 1920, e con il Centro internazionale di formazione, istituito a Torino nel 1965.

L'Italia ha ratificato 113 convenzioni adottate dall'OIL (di cui 82 in vigore e 31 denunciate), incluse le 8 fondamentali, le 4 prioritarie, nonché 101 delle 177 convenzioni tecniche.

L'elenco completo, aggiornato a dicembre 2018, è reso disponibile online al seguente indirizzo web: www.annuarioitalianodirittiumani.it, all'interno della sezione «Allegati».

Per monitorare l'applicazione delle convenzioni ratificate dagli Stati, l'ILO ha istituito nel 1926 il *Comitato di esperti per l'applicazione delle convenzioni e raccomandazioni*, un organo costituito da venti eminenti specialisti nel campo giuridico e sociale, indipendenti dai governi e nominati a titolo personale. Il meccanismo di monitoraggio prevede che ogni Stato membro presenti periodicamente un rapporto sulle misure adottate, a livello giuridico e nella prassi, per l'applicazione di ogni convenzione ratificata. Allo stesso tempo, è tenuto ad inviare copia del rapporto alle organizzazioni di imprenditori e di lavoratori che hanno il diritto di fornire ulteriori informazioni. I rapporti dei governi vengono inizialmente esaminati dal Comitato di esperti, che può adottare due

diverse tipologie di documenti: *osservazioni e richieste dirette*. Le osservazioni contengono commenti su questioni fondamentali che emergono dall'applicazione di una particolare convenzione da parte di uno Stato, e sono pubblicate nel rapporto annuale del Comitato. Le richieste dirette, invece, si riferiscono a questioni di carattere essenzialmente tecnico, oppure sono finalizzate alla richiesta di informazioni; non vengono pubblicate nel rapporto annuale, ma sono direttamente comunicate ai Governi interessati.

Il Comitato, al termine dell'esame, sottopone alla *Conferenza internazionale del lavoro*, l'organo maggiormente rappresentativo dell'ILO, presso cui siedono tutti gli Stati membri dell'Organizzazione, un rapporto annuale, contenente le proprie osservazioni e raccomandazioni, che viene attentamente esaminato dal *Comitato della Conferenza sull'applicazione delle norme*, organo tripartito composto da rappresentanti dei governi, degli imprenditori e dei lavoratori. In particolare, tale Comitato seleziona dal rapporto un certo numero di osservazioni per approfondirne la discussione. I Governi chiamati in causa in queste osservazioni sono invitati a presentarsi e a fornire le proprie argomentazioni davanti al Comitato della Conferenza. In molti casi, il Comitato della Conferenza adotta conclusioni in cui si raccomanda agli Stati di intraprendere azioni specifiche per porre rimedio a un problema, invitare l'ILO a svolgere delle missioni nel proprio territorio o richiedere assistenza tecnica.

Nel corso del 2018, l'Italia è stata interessata da una richiesta diretta relativa alla Convenzione n. 29 sul lavoro forzato (1930).

- *Art. 1, 2 e 25: tratta di persone*. Il Comitato, richiamando le osservazioni conclusive adottate il 24 luglio 2017 dal Comitato delle Nazioni Unite per l'eliminazione della discriminazione contro le donne relative al basso tasso di indagini e condanne nei casi di tratta di esseri umani, chiede al Governo di intensificare gli sforzi per garantire che tutti gli autori di reati coinvolti nella tratta di persone siano oggetto di indagini e azioni penali, e che siano effettivamente applicate sanzioni sufficientemente efficaci e dissuasive. Il Comitato chiede inoltre al Governo di continuare a fornire informazioni sull'applicazione pratica delle rilevanti disposizioni del codice penale, così come modificate dal d.lgs. 24 del marzo 2014, incluso il numero di azioni penali, condanne e sanzioni specifiche applicate. Il Comitato chiede infine al Governo di fornire informazioni sull'attuazione del Piano d'azione nazionale contro la tratta e il grave sfruttamento delle persone per il periodo 2016-18, nonché sulle misure adottate per proteggere e assistere le vittime della tratta.

- *Art. 1 e 2: sfruttamento dei lavoratori stranieri in situazione irregolare*. Pur riconoscendo la difficile situazione che sta affrontando l'Italia a seguito dell'ingresso di un numero elevato di migranti, il Comitato incoraggia il Governo a aumentare gli sforzi per impedire che i lavoratori migranti, indipendentemente dal loro status, siano vittime di sfruttamento, caporalato e lavoro forzato, assicurando che possano far valere i propri diritti anche mediante l'accesso alle autorità competenti. Il Comitato chiede infine al Governo di continuare a fornire informazioni sull'applicazione dell'art. 603 bis del codice penale, così come modificato dalla l. 29 ottobre 2016, n. 199 «Disposizioni in materia di contrasto ai fenomeni del lavoro nero, dello sfruttamento del lavoro in agricoltura e di riallineamento retributivo nel settore agricolo», nonché ogni misura adottata per offrire assistenza alle vittime dello sfruttamento, ai sensi di questa disposizione.

Nel 2017 l'Italia ha contribuito al 3.75% del budget ordinario dell'OIL, con una somma pari a circa 17 milioni di franchi svizzeri. Per il biennio 2016-2017, l'Italia ha stanziato un ulteriore contributo volontario al budget ordinario pari a 232.000 dollari, figurando tra gli otto Paesi donatori, insieme a Belgio, Danimarca, Germania, Lussemburgo, Paesi Bassi, Norvegia e Svezia.

1.6.2. Organizzazione delle Nazioni Unite per l'educazione, la scienza e la cultura (UNESCO)

I diritti umani che rientrano nella competenza dell'UNESCO sono il diritto all'educazione, il diritto di beneficiare del progresso scientifico, il diritto di partecipare liberamente alla vita culturale, il diritto all'informazione, compresa la libertà di opinione e di espressione. In connessione con questi, sono rilevanti anche il diritto alla libertà di pensiero, di coscienza e di religione, il diritto di ricercare, ricevere e fornire informazioni e idee con qualsiasi strumento e al di là delle frontiere, il diritto alla protezione degli interessi morali e materiali risultanti da ogni produzione scientifica, letteraria o artistica, il diritto alla libertà di assemblea e di associazione il diritto all'educazione, il diritto di beneficiare del progresso scientifico, il diritto di partecipare liberamente alla vita culturale, il diritto all'informazione, compresa la libertà di opinione e di espressione.

L'Italia è membro dell'UNESCO dal 1948. Dall'ottobre 2018, il Rappresentante permanente dell'Italia presso l'UNESCO è l'Amb. Massimo Riccardo. Dalla sua istituzione, l'UNESCO ha adottato 28 convenzioni; l'Italia ne ha ratificate 20.

L'elenco completo delle convenzioni, aggiornato a dicembre 2017, è reso disponibile online al seguente indirizzo web: www.annuarioitalianodirittiumani.it, all'interno della sezione «Allegati».

In tema di educazione, si segnala che nel 1991 la 26^a Conferenza generale dell'UNESCO ha istituito il Programma internazionale per la cooperazione universitaria (*IUC - International University Cooperation*). Il Programma si adopera per favorire la nascita di una rete di centri di eccellenza (Cattedre UNESCO) in grado di realizzare programmi di insegnamento e di ricerca avanzati in discipline connesse alle politiche dell'UNESCO, con particolare riferimento alle tematiche della pace, dei diritti umani, della democrazia e del dialogo interculturale. Sono oltre 700 le Cattedre UNESCO create in tutto il mondo; nel 2018 in Italia sono presenti 26 Cattedre (una in più rispetto al 2017), di cui 3 si occupano in maniera specifica di diritti umani, riportandone la dicitura nella denominazione: Cattedra «Diritti umani, democrazia e pace», istituita nel 1999 presso l'Università degli studi di Padova; Cattedra «Diritti dell'uomo ed etica della cooperazione internazionale», istituita nel 2003 presso l'Università degli studi di Bergamo; Cattedra «Bioetica e diritti umani», istituita nel 2009 presso l'Ateneo Pontificio «Regina Apostolorum», Università Europea di Roma.

In tema di bioetica, presso l'UNESCO operano due comitati: il Comitato internazionale di bioetica (IBC) e il Comitato intergovernativo di bioetica (IGBC).

L'IBC è stato istituito nel 1993, grazie soprattutto all'impegno dell'allora Direttore generale dell'UNESCO Federico Mayor, ed è costituito da 36 esperti indipendenti provenienti da diverse aree geografiche e afferenti a diverse discipline. Il suo mandato consiste

nel seguire il progresso della scienza e delle sue applicazioni in modo da assicurare il rispetto per la dignità umana e i diritti umani e nello stimolare la riflessione sugli aspetti etici e giuridici sollevati dalla ricerca nelle scienze della vita e dalle sue applicazioni. In questa prospettiva, ha preparato negli anni numerose raccomandazioni e altri documenti, il più importante dei quali è la Dichiarazione universale sulla bioetica e i diritti umani, adottata dalla Conferenza generale dell'UNESCO nel 2005. Il Comitato si riunisce una volta all'anno su convocazione del Direttore generale dell'UNESCO.

L'IGBC è stato istituito nel 1998 ai sensi dell'art. 11 dello statuto dell'IBC. È composto da 36 Stati membri eletti dalla Conferenza generale dell'UNESCO, i cui rappresentanti si incontrano almeno una volta ogni due anni per esaminare le proposte e le raccomandazioni dell'IBC e per diffondere tali proposte, insieme alle proprie opinioni, tra gli Stati membri dell'UNESCO.

Come negli anni passati, anche nel 2018 l'Italia ha contribuito al 4,5% circa del budget ordinario dell'UNESCO (che copre le spese ordinarie per il mantenimento dello staff e per le attività principali dell'Organizzazione), con una somma pari a circa 14,4 milioni di dollari, figurando al settimo posto tra i principali contributori dell'Organizzazione. Nel 2018 l'Italia non figura tra i Paesi che hanno effettuato donazioni volontarie extra-budget (con cui vengono finanziati i programmi pluriennali di cooperazione gestiti dall'UNESCO).

Machinery dell'UNESCO

Nel corso del 2018, l'Italia non è stata interessata dai meccanismi di monitoraggio attivi presso l'Organizzazione.

1.6.3. Organizzazione per l'alimentazione e l'agricoltura (FAO)

Istituita nel 1945 a Ville de Québec, Canada, la FAO ha sede a Roma. Dal 1° gennaio 2012 Direttore generale dell'Organizzazione è José Graziano da Silva (Brasile). Il budget dell'Organizzazione per il biennio 2018-2019 è di 2,6 miliardi di dollari.

Al 30 marzo 2019, l'Italia risulta essere l'ottavo maggiore contribuente della FAO con oltre 10 milioni di dollari di contributo. L'Italia collabora con la FAO mediante il Programma di cooperazione FAO/Italia, le cui componenti principali, finanziate dai contributi volontari italiani, sono il Programma tradizionale; il Fondo fiduciario italiano per la sicurezza alimentare e il programma di cooperazione decentrata.

1.6.4. Organizzazione mondiale della sanità (OMS)

Obiettivo primario dell'Organizzazione, istituita nel 1948, è il conseguimento, da parte di tutte le popolazioni, del più alto livello possibile di salute, intesa non come assenza di malattia ma come stato di totale benessere fisico, mentale e sociale.

In Italia è presente un ufficio dell'OMS (a Venezia) dedicato all'investimento per la salute e lo sviluppo, mentre sono attualmente accreditati 28 centri collaboratori (per numero di queste strutture, l'Italia si pone al secondo posto in Europa e al nono posto nel mondo). Questi centri, istituzioni specializzate a cui l'OMS non elargisce alcun finanziamento, sono individuati dal Direttore generale dell'OMS e fanno parte di una rete mondiale

di supporto all'organizzazione nei vari ambiti medico-scientifici. In Italia la loro attività viene coordinata dal Ministero della salute.

Il 17 settembre 2018, i Ministri della salute e i rappresentanti di alto livello dei 53 Paesi membri dell'OMS per la regione europea si sono radunati a Roma assieme alle organizzazioni partner e ai rappresentanti della società civile nell'ambito del Comitato regionale OMS per l'Europa. In questa occasione è stato anche lanciato ufficialmente il Rapporto sulla salute europea 2018.

1.6.5. Programma delle Nazioni Unite per lo sviluppo (UNDP)

Istituito dall'Assemblea generale nel 1965, il Programma delle Nazioni Unite per lo sviluppo (UNDP) assume il ruolo di agenzia centrale di coordinamento e finanziamento delle attività di cooperazione allo sviluppo del sistema delle Nazioni Unite.

L'azione dell'UNDP persegue l'obiettivo generale dello «sviluppo umano», inteso non solo come crescita economica ma anche come sviluppo sociale, basato sull'eguaglianza di genere e il rispetto dei diritti umani. Il Programma svolge attività di ricerca e analisi, elaborando studi e rapporti. Tra i più significativi si segnalano il Rapporto annuale sullo sviluppo umano e quelli relativi allo stato di realizzazione degli Obiettivi di sviluppo sostenibile.

Nel 2018 l'Italia ha contribuito al budget ordinario dell'UNDP con circa 5,9 milioni di dollari, mantenendosi alla 16^a posizione tra i Paesi maggiori contribuenti. Nell'anno in esame, il Paese ha inoltre stanziato 75,7 milioni di dollari per programmi e progetti specifici coordinati da UNDP.

Il 24 settembre 2018, durante una cerimonia ospitata dalla Rappresentanza permanente dell'Italia presso le Nazioni Unite, a margine della 73^a Assemblea generale, l'Ente nazionale idrocarburi (Eni) e lo UNDP hanno siglato un protocollo di cooperazione volto a migliorare l'accessibilità a un'energia sostenibile in Africa e a contribuire al raggiungimento degli Obiettivi di sviluppo sostenibile.

1.6.6. Programma delle Nazioni Unite per l'ambiente (UN-Environment)

UN-Environment è la principale autorità che definisce l'agenda ambientale globale e promuove l'attuazione coerente della dimensione ambientale dello sviluppo sostenibile all'interno del sistema delle Nazioni. La sua missione è quella di coordinare e favorire la realizzazione di una partnership globale per lo sviluppo di progetti e attività a tutela dell'ambiente affinché le nazioni e i popoli possano migliorare la propria qualità di vita senza compromettere quella delle generazioni future.

Dal 13 maggio 2016, il Direttore esecutivo del Programma è Erik Solheim (Norvegia). Rappresentante presso UN-Environment e altresì capo missione dell'Ambasciata italiana a Nairobi è da settembre 2018, l'Amb. Alberto Pieri, che succede all'Amb. Mauro Massoni.

1.6.7. Programma delle Nazioni Unite per gli insediamenti umani (UN-HABITAT)

Programma delle Nazioni Unite per gli insediamenti umani, UN-HABITAT è investito della missione di favorire un'urbanizzazione sostenibile dal punto di vista sociale e ambientale allo scopo ultimo di garantire a tutti il diritto ad un'abitazione dignitosa.

L'attuale Direttrice generale è Maimunah Mohd Sharif (Malesia). Rappresentante presso UN-Habitat e altresì capo missione dell'Ambasciata italiana a Nairobi è da settembre 2018, l'Amb. Alberto Pieri, che succede all'Amb. Mauro Massoni.

UN-HABITAT lavora in stretta collaborazione con gli enti locali, tra cui Comuni, Province e Regioni, grazie soprattutto alla speciale relazione intavolata con UNACLA, il Comitato consultivo delle Nazioni Unite sulle autorità locali. Quest'ultimo è costituito da sindaci e rappresentanti di organizzazioni ombrello di autorità locali scelti dal Direttore generale di UN-HABITAT sulla base della loro competenza e impegno nell'attuare l'agenda delle Nazioni Unite sugli insediamenti umani.

1.6.8. Fondo delle Nazioni Unite per l'infanzia (UNICEF)

L'UNICEF è il fondo permanente delle Nazioni Unite a cui è assegnato il mandato di tutelare e promuovere i diritti di bambini, bambine e adolescenti con l'obiettivo di migliorarne le condizioni di vita. Dal 1° gennaio 2018 la Direttrice esecutiva è l'americana Henrietta H. Fore.

In Italia, presso l'Istituto degli Innocenti di Firenze, si trova il Centro di ricerca dell'UNICEF. Dal 1974 opera in Italia il Comitato italiano per l'UNICEF, organizzazione non-governativa la cui attività è regolata da un accordo di cooperazione sottoscritto con l'UNICEF internazionale. Dal 25 luglio 2018 ne è Presidente Francesco Samengo (Presidente uscente: Giacomo Guerrera) .

L'UNICEF ha avviato in Italia un vasto programma in favore dei minori migranti e rifugiati, in particolare quelli non accompagnati da familiari adulti, con l'obiettivo di fornire misure di assistenza che vanno dalla primissima accoglienza al trasferimento in strutture più piccole e stabili, dal monitoraggio degli standard sui diritti umani all'inclusione scolastica e culturale nelle comunità locali.

1.6.9. Organizzazione internazionale per le migrazioni (OIM)

Istituita nel 1951, è la principale organizzazione intergovernativa che si occupa di problematiche migratorie. La sua missione è quella di favorire una migrazione ordinata fondata sul rispetto della dignità umana e a tale scopo essa collabora con i Governi e la società civile. Da giugno 2018 il Direttore generale dell'Organizzazione è il portoghese António Manuel de Carvalho Ferreira Vitorino (succede allo statunitense William Lacy Swing).

A Roma ha sede il Centro di coordinamento OIM per i Paesi dell'area mediterranea. Le principali attività degli Uffici OIM in Italia riguardano: assistenza a gruppi vulnerabili e minori; migrazione e lavoro; migrazione e salute; migrazione, clima e sviluppo; ricongiungimenti familiari; ritorni volontari assistiti; *relocation* e *resettlement*.

Tra le attività dell'OIM concernenti l'Italia si segnala, per il 2018, la pubblicazione del *briefing Migration and transnationalism in Italy* (febbraio) che raccoglie e analizza i dati sulla migrazione da e verso l'Italia, tenendo in considerazione la dimensione transnazionale del fenomeno migratorio e concentrandosi in modo particolare sull'emigrazione italiana all'estero, l'imprenditoria migrante in Italia, le rimesse verso e dall'Italia e il legame tra migrazione, integrazione e sviluppo. Tra le conclusioni più significative del *briefing* emerge che la migrazione di cittadini italiani è discussa raramente nei dibattiti attuali nonostante la vastità del fenomeno, rappresentata dai quasi 5 milioni di italiani che vivono all'estero nel 2017, paragonabile alla dimensione della popolazione straniera che risiede regolarmente in Italia (attorno all'8,4% della popolazione residente nel 2017). Secondo il *briefing*, l'imprenditoria migrante in Italia ha mantenuto un ritmo di crescita sostenuto anche durante la crisi economica, sebbene sia caratterizzata da un alto livello di avvicendamento e dalla prevalenza di aziende individuali (il 79% delle aziende registrate nel 2016). In generale, il contributo dei migranti allo sviluppo imprenditoriale è possibile quando gli immigrati sono riusciti ad assicurarsi uno status forte all'interno delle società di accoglienza e a partecipare pienamente ai processi sociali, economici e politici. Da ciò dipende il loro coinvolgimento nelle attività transnazionali, che producono valore sia per i migranti, sia per le società che tramite loro sviluppano reciproci collegamenti. L'integrazione quindi precede il coinvolgimento dei migranti nello sviluppo.

Un altro *briefing* pubblicato dall'OIM nel 2018, *Migrant Children in Italy* (dicembre 2018), si concentra in particolare sui minori stranieri non accompagnati e descrive le attività dell'OIM nel campo dell'assistenza ai minori ai punti di sbarco, del ricongiungimento familiare e delle attività di *family tracing*. Tra i dati analizzati nel *briefing* emerge che l'Italia è stata negli ultimi anni il principale punto di entrata per i minori non accompagnati: tra gennaio 2016 e settembre 2018 sono arrivati per mare 45.000 minori non accompagnati. L'OIM in Italia fornisce assistenza tecnica alle autorità italiane a sostegno dell'attuazione delle misure legislative in favore dei minori stranieri e non accompagnati. Allo scopo di garantire il rispetto del miglior interesse del bambino in ogni circostanza, nel 2018 l'OIM ha assistito più di 2.200 minori non accompagnati arrivati per mare contribuendo all'identificazione corretta di molti di loro e ha contribuito a formare più di 300 professionisti che assistono bambini migranti, ha rintracciato le famiglie di circa 300 minori, condotto più di 2.500 test del DNA al fine di favorire il ricongiungimento familiare e ha ricollocato più di 160 minori in altri Paesi europei.

Tra gennaio 2018 e marzo 2019, l'OIM è stato coinvolto nell'attuazione del progetto AVRIT per il ritorno volontario assistito dall'Italia, realizzato dal Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione del Ministero dell'interno e finanziato dalla Commissione europea tramite le risorse del Fondo asilo migrazioni e integrazione (FAMI) Emergenza – fondo attivato appositamente per far fronte all'aumento delle richieste di ritorno volontario da parte dei migranti irregolarmente presenti sul territorio italiano e con scarse possibilità di regolarizzazione.

Nell'estate del 2018 l'OIM ha sottoscritto un protocollo di intesa con il Comune di Palermo, l'Associazione Casa dei giovani e il CISS su «Interventi

Coordinati nell'ambito del fenomeno della tratta di esseri umani». L'obiettivo principale dell'iniziativa è il rafforzamento di un sistema multi-agenzia tra gli attori che, a vario titolo, lavorano nel contrasto alla tratta di esseri umani per favorire la tutela delle vittime, in particolar modo i minori.

Il 4 ottobre, Il Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale, attraverso il Fondo Africa, ha disposto un finanziamento complessivo di 2,5 milioni di euro a sostegno delle attività dell'OIM in Niger e in Egitto in relazione a due progetti denominati rispettivamente «Direct Assistance to Abandoned Migrants», volto a rafforzare la presenza dell'OIM nelle regioni nord-occidentali del Niger al confine con l'Algeria per prestare soccorso ai migranti, fornire prima assistenza e sostegno al rimpatrio volontario verso i Paesi di origine, e «Support and Increase Healthcare Access for migrants and vulnerable Egyptian host community members».

2. Consiglio d'Europa

Istituito il 5 maggio del 1949, il Consiglio d'Europa (CoE, 47 Stati membri) costituisce il primo e più avanzato sistema regionale di promozione e protezione dei diritti umani.

Il Rappresentante permanente dell'Italia al CoE da settembre 2016 a febbraio 2019 è l'Amb. Marco Marsilli. La funzionaria italiana Gabriella Battaini-Dragoni ricopre la carica di Vicesegretario generale dell'Organizzazione.

Dal 2011 l'Italia ospita nella città di Venezia un ufficio esterno del CoE, il cui status giuridico internazionale è stato riconosciuto nel giugno del 2017 a seguito della firma di un protocollo di intesa fra Governo italiano e Consiglio d'Europa. Le attività di questo ufficio si concentrano sull'integrazione delle minoranze, l'uguaglianza di genere, la partecipazione dei cittadini nei processi democratici, il ruolo delle donne nel contesto euro-mediterraneo, l'integrazione dei rom e la Giornata della Memoria. L'Ufficio partecipa a numerosi progetti con le istituzioni accademiche locali, tra cui la Venice International University, lo European Inter-University Centre for Human Rights and Democratisation – EIUC/Global Campus for human rights e l'Università Ca' Foscari di Venezia. Ospita corsi di formazione sui diritti umani e la democrazia con speciale riferimento ai Paesi della sponda sud del Mediterraneo.

Nel 2018 l'Italia ha contribuito complessivamente alle attività del CoE per un totale di euro 35.261.058 di cui euro 27.515.762. per il bilancio ordinario (nel 2017 il contributo complessivo era stato di euro 34.984.652 di cui euro 27.486.110 per il bilancio ordinario). Nel 2018 i contributi volontari forniti dall'Italia sono ammontati a euro 590.432 (erano euro 590.318 nel 2017).

Nelle pagine che seguono sono illustrate, con riferimento all'Italia, le attività dell'Assemblea parlamentare e del Comitato dei Ministri; di sette organismi istituiti in virtù di trattato: Corte europea dei diritti umani, Comitato per la prevenzione della tortura, Comitato europeo dei diritti sociali, Comitato consultivo della Convenzione-quadro per la protezione delle minoranze nazionali, Gruppo di esperti sulla lotta contro la tratta di esseri umani, Gruppo di esperti sull'azione contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica, Comitato di Lanzarote sulla protezione dei bambini dallo sfruttamento e dall'abuso sessuale; di quattro organi creati dal Comitato dei Ministri: Commissario europeo per i diritti umani, Commissione europea contro il razzismo e l'intolleranza, Commissione europea per la democrazia attraverso il diritto e il Gruppo di Stati contro la corruzione.

Pietro de Perini

Coerentemente con il calendario pluriennale delle attività dei vari organismi di monitoraggio del Consiglio d'Europa, solo alcuni di essi hanno avuto modo di considerare aspetti relativi alla situazione dei diritti umani in Italia nel corso del 2018. I principali temi affrontati, dai quali sono emerse rilevanti osservazioni e raccomandazioni, riguardano la questione della corruzione (Gruppo di Stati contro la Corruzione), la tratta di esseri umani, con particolare riferimento alla tratta di bambini e bambine e alla tratta volta allo sfruttamento lavorativo (Gruppo di esperti sulla lotta contro la tratta di esseri umani), le condizioni delle persone migranti negli «hotspot» e nei centri di accoglienza per il rimpatrio (Comitato per la prevenzione della tortura), la discriminazione nei confronti degli appartenenti alle comunità rom e sinti, e la salute sessuale e riproduttiva in Italia (entrambi questi temi sono stati trattati dal Comitato europeo dei diritti sociali). Da una prospettiva che tiene in conto dell'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile tali questioni riguardano primariamente l'Obiettivo 3 (assicurare la salute e il benessere per tutti e per tutte le età), l'Obiettivo 5 (raggiungere l'uguaglianza di genere ed emancipare tutte le donne e le ragazze), in particolare il traguardo 5.6 (garantire accesso universale alla salute sessuale e riproduttiva e ai diritti in ambito riproduttivo), l'Obiettivo 8 (lavoro dignitoso e crescita economica), in particolar modo il traguardo 8.7 (prendere provvedimenti immediati ed effettivi per sradicare il lavoro forzato, porre fine alla schiavitù moderna e alla tratta di esseri umani e garantire la proibizione ed eliminazione delle peggiori forme di lavoro minorile [...]), l'Obiettivo 10 (ridurre l'ineguaglianza all'interno di e fra le nazioni) e l'Obiettivo 16 (pace, giustizia e istituzioni forti), con particolare riferimento ai traguardi 16.2 (porre fine all'abuso, allo sfruttamento, al traffico di bambini e a tutte le forme di violenza e tortura nei loro confronti) e 16.5 (ridurre sensibilmente la corruzione e gli abusi di potere in tutte le loro forme).

2.1. Assemblea parlamentare

All'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa (PACE), formata da delegazioni dei Parlamenti nazionali degli Stati membri del CoE, siedono per l'Italia 18 membri del Senato e della Camera dei Deputati; altrettanti sono i membri supplenti.

La PACE è un forum di discussione sulle principali questioni rientranti nel mandato dell'Organizzazione e ha funzioni consultive in relazione a tutte le convenzioni internazionali elaborate in questo contesto. Essa elegge i giudici della Corte europea dei diritti umani, il Commissario per i diritti umani, il Segretario Generale del CoE e il suo vice.

Questi i membri e membri supplenti (s) italiani presso la PACE nel 2018 (per i delegati italiani in carica precedentemente alle elezioni politiche del 4 marzo 2018, v. *Annuario 2018*, p. 146): Deborah Bergamini, Marina Berlinghieri (s), Anna Maria Bernini, Francesco Berti (s), Simone Billi, Maria Elena Boschi, Maurizio Buccarella, Pino Cabras (s), Sabrina De Carlo, Fabio Di Micco, Fassino Piero (s), Claudio Fazzone (s), Gianluca Ferrara (s), Roberto Paolo Ferrari (s), Carlo Fidanza, Emilio Floris, Paolo Grimoldi, Barbara Guidolin (s), Francesco Laforgia (s), Alvise Maniero, Gianni Marilotti (s), Gaspare Antonio Marinello, Augusta Montaruli (s), Andrea Orlando, Gianluca Perilli, Daisy Pirovano, Roberto Rampi, Alberto Ribolla (s), Maria Rizzotti (s), Tatjana Rojc (s), Gianfranco Rufa (s), Rosellina Sbrana (s), Filippo Scerra, Francesco Scoma (s), Simona Suriano (s), Manuel Vescovi.

Da gennaio a giugno 2018, l'incarico di Presidente dell'Assemblea parlamentare del CoE è stato ricoperto da un parlamentare italiano eletto nel corso della precedente legislatura: Michele Nicoletti (poi sostituito nel ruolo da Liliane Maury Pasquier, parlamentare svizzera). Alwise Maniero, che svolge l'incarico di Presidente della delegazione italiana presso la PACE, è anche Vicepresidente dell'Assemblea Parlamentare. Nel corso del periodo in esame, nessun parlamentare italiano ha svolto funzioni di Presidente o Vicepresidente nelle varie Commissioni parlamentari.

Per quanto riguarda le attività dei membri italiani della PACE nel corso del 2018, si segnalano due rapporti presentati da parlamentari uscenti alle relative commissioni di appartenenza sulla base dei quali la PACE ha in seguito adottato altrettante risoluzioni: il rapporto di Elena Centemero sul tema *Empowering women in the economy* (rapporto presentato l'8 giugno 2018, risoluzione 2235 adottata il 29 giugno 2018) e quello di Manlio Di Stefano sulla situazione umanitaria dei rifugiati nei Paesi circostanti la Siria (presentato il 7 giugno 2018, risoluzione 2224 adottata il 26 giugno 2018).

Tra i documenti adottati dalla PACE nel corso del 2018, la risoluzione 2218 sul tema *Combattere la criminalità organizzata confiscando i beni illegali* (adottata il 26 aprile 2018, *rapporteur*: Mart van de Ven) fa specifico riferimento all'Italia. In essa l'Assemblea parlamentare menziona il Paese tra quelli che, assieme a Irlanda, Paesi Bassi e Regno Unito, hanno adottato norme specifiche per facilitare la confisca di beni illegali, in particolare riducendo l'onere della prova da parte delle autorità relativamente alle origini criminali della ricchezza non spiegata, attraverso l'uso di presunzioni fattuali o addirittura, a certe condizioni, prevedendo un'inversione di fatto dell'onere della prova. Come rilevato dalla PACE, queste misure di «confisca civile» hanno superato con successo il controllo da parte delle più alte corti dei Paesi interessati e anche dalla Corte europea dei diritti umani e sono state riconosciute pienamente compatibili con i diritti umani.

2.2. Comitato dei Ministri

In tema di diritti umani, il Comitato dei Ministri (CM) si avvale del lavoro del Comitato direttivo per i diritti umani, organismo intergovernativo composto dai rappresentanti dei 47 Stati membri che esercita, tra le altre, funzioni di *standard setting* e *follow-up*.

Il CM adotta raccomandazioni nei confronti degli Stati membri sia su questioni per le quali ha concordato una politica comune sia – in conformità all'art. 29 della Carta sociale europea – allo scopo di richiedere a taluni Stati di adattare il diritto interno e le politiche pubbliche alle disposizioni contenute nella Carta. Il CM ha la responsabilità finale nel monitoraggio della Convenzione-quadro per le minoranze nazionali (art. 26). In questo contesto adotta risoluzioni specifiche per Paese basate sui pareri del Comitato consultivo della Convenzione-quadro (v., in questa Parte III, 2.8).

Per quanto riguarda il suo ruolo in relazione alla Corte europea dei diritti umani, il CM ha la funzione di supervisionare l'esecuzione delle sentenze della Corte, garantendo che gli Stati membri agiscano in conformità con i giudizi espressi dalla stessa. La risoluzione conclusiva del CM pone termine a ciascun caso. Infine, il CM può adire la Corte affinché

si pronunci su questioni relative all'interpretazione delle sentenze e, se ritiene che uno Stato non si conformi a una sentenza definitiva, può deferire alla Corte la questione.

Nel corso del 2018, il CM ha adottato 3 risoluzioni conclusive sullo stato di esecuzione delle sentenze della CtEDU da parte dell'Italia: CM/ResDH(2018)328 sul caso *Coppola e altri*; CM/ResDH(2018)361 sul caso *Grossi e altri e altri 4 casi*; CM/ResDH(2018)353 sul caso *Ledonne e altri 161 casi*.

Con riferimento alle attività di monitoraggio dell'esecuzione delle sentenze emesse dalla CtEDU nei confronti dell'Italia e ancora aperte, il Comitato dei Ministri ha adottato tre decisioni nel corso del 2018.

Il giorno 7 marzo 2018, durante la sua 1310a sessione, il CM ha adottato una decisione (CM/Del/Dec(2018)1310/H46-9) sul caso *Khlaifia e altri* sulle questioni relative alle condizioni di accoglienza dei migranti in situazione irregolare in Italia e alle modalità di espulsione degli stessi (v. *Annuario 2016*, pp. 207-208). Con riferimento alle misure individuali, il Comitato constata che i ricorrenti non sono più sottoposti alle violazioni riscontrate dalla CtEDU. Sulle misure generali decise dalla Corte di Strasburgo, il CM osserva che la sentenza in questione solleva problematiche complesse riguardanti l'assenza di una base giuridica e di una revisione normativa circa la privazione della libertà dei migranti collocati nei centri di accoglienza e l'assenza di rimedi che consentano a queste persone di presentare un ricorso dinanzi alle autorità italiane sulle condizioni di accoglienza. Inoltre, i membri del CM esprimono il proprio rammarico poiché le informazioni fornite fino ad ora dalle autorità italiane non affrontano le questioni chiave del caso e chiedono loro di fornire al più presto indicazioni dettagliate circa il quadro legislativo che regola il funzionamento dei centri di prima accoglienza e di assistenza, la durata media della permanenza delle persone ivi collocate (sia prima sia dopo la loro identificazione) e le pratiche seguite relativamente alla libertà di movimento di queste persone a seguito della loro identificazione. Inoltre, il Comitato richiede alle autorità italiane di fornire informazioni sulle misure che sono state adottate o previste per garantire che le persone collocate in tali centri non siano private arbitrariamente della loro libertà. Infine, il CM prende nota con interesse dell'attività di monitoraggio svolta dal Garante nazionale sui diritti delle persone detenute e della possibilità, per le persone ristrette nella loro libertà personale, di presentare al Garante reclami sulle condizioni di accoglienza e, per quest'ultimo, di porre rimedio alla situazione individuale dei ricorrenti. Se possibile, il CM chiede di fornire esempi di misure adottate a tale fine.

Il giorno 7 giugno 2018, durante la sua 1318^a sessione, il CM ha adottato una decisione (CM/Del/Dec(2018)1318/H46-12, sul caso *Talpis* relativo a un episodio di discriminazione nell'ambito di un caso di violenza domestica (v. *Annuario 2018*, pp. 237-238). In questa decisione, e facendo riferimento alle misure individuali, il Comitato invita le autorità a concludere rapidamente il procedimento penale nei confronti dell'aggressore della ricorrente e a fornire informazioni sull'esito. In relazione alle misure generali, il CM accoglie positivamente le numerose misure adottate dalle autorità italiane a seguito della ratifica della Convenzione di Istanbul, che dimostrano la determinazione del Paese a contrastare la violenza e la discriminazione su base sessua-

le, sottolineando i primi risultati positivi ottenuti da queste misure. Inoltre, il Comitato incoraggia con decisione le autorità italiane a continuare negli sforzi per affrontare in modo globale il problema della violenza nei confronti delle donne, anche facendo riferimento ai meccanismi di monitoraggio per l'implementazione della Convenzione, allo scopo di progredire ulteriormente. Invita infine le autorità italiane a fornire informazioni dettagliate, preferibilmente in relazione al periodo 2013-2018, per consentire ai membri del CM di valutare pienamente l'efficacia dell'attuazione del quadro giuridico vigente con particolare riferimento ai criteri utilizzati dalle autorità competenti per rispondere alle richieste di misure preventive e protettive, i tempi medi impiegati per dare seguito a tali richieste e il numero di misure decise; la durata media delle indagini e delle procedure penali in relazione ai casi di violenza domestica e molestie, il numero dei procedimenti archiviati e il numero di condanne e di proscioglimenti definitivi in rapporto alle denunce presentate.

Il giorno 20 settembre 2018, nel corso della sua 1324a sessione, il CM ha adottato una decisione (CM/Del/Dec(2018)1324/H46-11) sul gruppo di casi Ledonne relativo all'eccessiva durata dei procedimenti giudiziari (v. *Annuario 2017*, p. 146). In questa decisione, facendo riferimento alle misure individuali, il Comitato decide di concludere il monitoraggio dell'esecuzione dei 162 casi ripetitivi relativi a questo tema, adottando la risoluzione CM/ResDH(2018)353. In relazione alle misure generali, il CM prende nota delle tendenze complessivamente positive degli ultimi anni circa la lunghezza media dei procedimenti penali e alla liquidazione di quanto dovuto in relazione ai casi arretrati, e accoglie la recente riforma della giustizia penale finalizzata a risolvere il problema di lunga data dell'eccessiva durata dei procedimenti penali, specialmente le misure adottate per snellire i processi dinnanzi le corti di appello, dove la situazione rimane ancora problematica. Infine, il Comitato incoraggia con decisione le autorità italiane ad impegnarsi per garantire che la riforma della giustizia penale ottenga i risultati attesi, monitorandone l'attuazione da vicino, e per fornire dati precisi, comprensivi e dettagliati sull'impatto della riforma, con particolare attenzione alla riduzione degli arretrati dinnanzi alle corti di appello.

Il 4 luglio 2019, il CM ha adottato la risoluzione CM/ResChS(2018)5 sulla decisione del Comitato europeo dei diritti sociali relativo al reclamo collettivo nei confronti dell'Italia presentando dall'Unione Italiana del Lavoro U.I.L. Scuola-Sicilia (113/2014, v. *Annuario 2015*, p. 55; *Annuario 2016*, p. 144). Nella risoluzione, il CM prende atto delle decisioni del Comitato europeo dei diritti sociali che sancisce che le autorità italiane non hanno agito in violazione degli articoli 12(1) e 12(3) della Carta sociale europea (riveduta) (v., in questa Parte, 2.5).

Il 26 settembre 2018, il CM ha adottato la risoluzione CM/ResCSS(2018)10 sull'applicazione del Codice europeo di sicurezza sociale (adottato nel 1964, entrato in vigore per l'Italia nel 1978) in relazione al periodo 1 luglio 2016-30 giugno 2017, con particolare riferimento alle seguenti parti del Codice: V (prestazioni di anzianità), VI (prestazioni per incidenti sul lavoro), VII (prestazioni famigliari), VIII (prestazioni di maternità). Sulla base della relazione predisposta dal Governo italiano e dell'esame effettuate a riguardo dal Comitato di esperti dell'OIL sull'attuazione delle convenzioni e delle raccomandazioni, il CM formula una serie di osservazioni e richiede alcune

informazioni addizionali alle autorità italiane. In particolare, con riferimento alla parte V, il CM invita il Governo a stabilire i diritti di tutte le persone protette ai sensi di questa parte del Codice ad una trattamento pensionistico di vecchiaia ridotto dopo 15 anni di contributi, e a spiegare nella prossima relazione sull'attuazione del Codice fino a che punto la deroga relativa ai lavoratori discontinui serva allo scopo dell'art. 29(2) lett. a del Codice (ovvero, garantire una pensione di vecchiaia minima prima dell'età pensionabile a chi ha lavorato almeno 15 anni) e permetta di colmare il divario tra lavoratori assicurati prima e dopo il 1° gennaio 1996. In relazione alla parte VI, il CM chiede conferma che l'INAIL effettivamente fornisca tutti i tipi di cure mediche menzionati all'art. 34(2) lett. b, c ed e del Codice (cure e forniture odontoiatriche, infermieristiche, e simili), senza alcun costo a carico delle vittime degli infortuni sul lavoro. Con riferimento alla parte VIII, art. 51 del Codice, il Comitato chiede alle autorità italiane di indicare nella prossima relazione il periodo di attività lavorativa richiesto per avere diritto all'indennità di maternità. Il CM domanda inoltre chiarimenti su chi possiede l'effettiva responsabilità di corrispondere l'indennità di maternità e in particolare se l'INPS può subentrare in caso di inadempienza del datore dei lavoro. Relativamente alla Parte XI del Codice (standard da rispettare per il calcolo dei pagamenti periodici), articoli 65 e 66, il CM chiede al Governo italiano di confermare, nella sua prossima relazione, che gli stipendi dei metalmeccanici di livello I e III corrispondono ai parametri stabiliti da EUROSTAT nel 2016 con riferimento ai corrispondenti livelli di lavoratori, dal momento che essi risultano significativamente più bassi rispetto a tali parametri.

Il 18 aprile 2018, il CM ha deliberato per inserire la docente italiana Emma Lantschner nella lista di esperti idonei a servire nel Comitato consultivo sulla Convenzione-quadro per la protezione delle minoranze nazionali (CM/ResCMN(2018)4).

2.3. Corte europea dei diritti umani

La Corte europea dei diritti umani (CtEDU) assicura il rispetto degli impegni previsti dalla CEDU e dai suoi Protocolli da parte degli Stati membri del CoE.

Nel 2018 il giudice italiano presso la CtEDU è stato Guido Raimondi che, da settembre 2015, ne è anche stato il Presidente. Il 22 gennaio 2019 la PACE ha eletto al suo posto Raffaele Sabato, che inizierà il proprio mandato a maggio 2019. Tra i 639 membri della Cancelleria che fornisce sostegno giuridico e amministrativo alla CtEDU nell'esercizio delle sue funzioni, 24 sono italiani.

I dati statistici forniti dalla Corte e aggiornati a dicembre 2018 riportano che i ricorsi in sospenso contro l'Italia ammontano a 4.050, corrispondenti a circa il 7,2% del totale. In una situazione peggiore si trovano la Romania con 8.500 ricorsi pendenti pari al 15,1% del totale, la Federazione Russa (11.750, 20,9%), la Turchia (7.100, 12,6%), e l'Ucraina (7.250, 12,9%). Nel caso italiano il 24,10% dei casi riguarda il diritto ad un equo processo (art. 6 CEDU), seguito dal 18,25% dei casi relativo al divieto di tortura e di trattamento inumano o degradante (art. 3 CEDU).

Nel corso del 2018, la Corte ha ricevuto 1.374 ricorsi individuali validi che lamentano una violazione dei diritti contenuti nella CEDU da parte dell'Italia (erano 1.409 nel 2016 e 1.885 nel 2015). Nel medesimo periodo, 1.674 ricorsi sono stati dichiarati inammissibili o radiati dal ruolo; 14 sono state le sentenze di merito, 11 delle quali hanno riscontrato almeno una violazione della convenzione. Complessivamente la Corte ha riscontrato le seguenti violazioni: 2 in materia di trattamenti inumani e degradanti *ex art. 3 CEDU*; 1 per la durata eccessiva del procedimento *ex art. 6 CEDU*; 1 in relazione all'esecuzione di una sentenza *ex art. 6 CEDU*; 1 per il principio *nulla poena sine lege* *ex art. 7 CEDU*; 4 in materia di vita privata e familiare *ex art. 8 CEDU*; 1 per l'assenza di un rimedio effettivo *ex art. 13 CEDU*; 3 in materia di protezione della proprietà *ex art. 1, Protocollo 1 CEDU*.

499 ricorsi sono stati comunicati allo Stato in vista della loro trattazione nel merito. Sono inoltre pervenute alla CtEDU 36 richieste di misure urgenti ai sensi dell'art. 39 del regolamento della Corte, riguardanti principalmente la sospensione del procedimento di espulsione per altrettanti ricorrenti, di cui solamente 2 sono state recepite dalla CtEDU.

Un'analisi delle sentenze della Corte in relazione all'Italia nell'anno 2018 è presentata nella Parte IV, 2.

2.4. Comitato per la prevenzione della tortura

Il Comitato europeo per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti (CPT) è stato istituito dall'omonima Convenzione del 1987, concepita come complementare alla norma dell'art. 3 CEDU che sancisce il divieto assoluto della tortura. Il CPT è un organismo composto di esperti indipendenti e conta un membro per ciascuno Stato parte della Convenzione (tutti gli Stati membri del CoE ne sono parte). I componenti del CPT sono eletti dal Comitato dei Ministri. Dal 7 ottobre 2015 al 19 dicembre 2019 il membro italiano del CPT è Elisabetta Zamparutti.

La funzione principale del Comitato è di verificare per mezzo di sopralluoghi il trattamento riservato alle persone private della libertà allo scopo di rafforzare, se necessario, la loro protezione dalla tortura e dalle pene o trattamenti inumani o degradanti (art. 1). Il CPT non è un organismo investigativo, ma di prevenzione. Alla fine di ogni visita redige un rapporto dettagliato e lo invia allo Stato interessato, al quale richiede una risposta in relazione alle eventuali situazioni critiche rilevate. L'azione del CPT si basa sui principi di cooperazione con le autorità nazionali e di riservatezza. I suoi rapporti e le risposte dei Governi sono inizialmente riservati e solo successivamente, su richiesta del Paese interessato, sono eventualmente resi pubblici assieme alle risposte e alle osservazioni fornite dalle autorità nazionali.

Nel corso del 2018 il CPT ha svolto 18 visite nei seguenti Paesi: Albania, Andorra, Bulgaria, Federazione Russa, Francia, Georgia, Germania, Grecia, Lituania, Norvegia, Regno Unito, Repubblica Ceca, Repubblica di Moldova, Repubblica Slovacca, Romania, Spagna (Catalogna), Turchia e Ungheria. Nell'anno in esame il CPT ha pubblicato 19 rapporti relativi a visite precedentemente effettuate nei seguenti Stati membri del CoE: Albania, Azerbaigian (6 rapporti), Bulgaria, Cipro, Croazia, Italia, Lituania, Polonia, Portogallo, Regno Unito (Irlanda del Nord), Serbia, Turchia, Ucraina e Ungheria.

Il CPT ha condotto finora 14 visite in Italia (sette visite periodiche e sette visite *ad hoc*). La prossima è prevista tra il 12 e il 22 giugno 2019, allo scopo di esaminare la situazione delle persone detenute poste in regime di alta o massima sicurezza (c.d. «regime 41-bis») e altre misure di isolamento e segregazione. Il Comitato adotterà il rapporto relativo a questa visita nel corso del 2019.

Il 10 aprile 2018, il CPT ha pubblicato, assieme alle osservazioni delle autorità italiane e su richiesta delle stesse, il rapporto relativo alla visita effettuata nel Paese dal 7 al 13 giugno 2017 (v. *Annuario 2018*, p. 153). Obiettivo primario di questa visita è stato quello di esaminare la situazione dei cittadini stranieri privati della loro libertà collocati nei cosiddetti «hotspots» e nei centri di detenzione per migranti nel contesto degli arrivi su larga scala dal Nord Africa. A questo fine il CPT ha visitato gli «hotspots» di Lampedusa, Pozzallo e Trapani (Milo) e un'unità «hotspot» mobile presso il porto di Augusta (Siracusa). Inoltre, i membri della delegazione hanno avuto la possibilità di osservare una procedura di sbarco presso il porto di Trapani e di visitare i centri di permanenza per i rimpatri (CPR) di Caltanissetta, Ponte Galeria (Roma) e Torino, nonché le strutture di detenzione istituite presso l'Aeroporto di Roma-Fiumicino.

La delegazione, che nel corso della visita ha tenuto incontri con funzionari del Ministero dell'interno, della Guardia di Finanza, della Polizia di Stato, della Direzione centrale dell'immigrazione e della polizia delle frontiere e della Guardia Costiera, con il Presidente dell'Autorità Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale, Mauro Palma, con rappresentanti dello UNHCR e di numerose organizzazioni non-governative, sottolinea l'ottimo livello di cooperazione ricevuto da parte delle autorità nazionali e del personale impiegato nelle strutture visitate. In generale, il CPT pone l'accento sulle grandi difficoltà affrontate dalle autorità italiane nel contesto dei flussi migratori in entrata e riconosce gli sforzi significativi messi in atto dalle stesse nel condurre le operazioni di soccorso in mare e nel fornire rifugio e assistenza alle centinaia di migliaia di rifugiati, richiedenti asilo e migranti presenti in Italia. Nel manifestare il proprio apprezzamento per il modo in cui le autorità italiane stanno gestendo la situazione giorno dopo giorno nei luoghi visitati, il CPT ribadisce con forza la necessità di un coordinamento e di un sostegno coordinato a livello europeo per affrontare il fenomeno degli arrivi di massa.

La valutazione complessiva della delegazione alla fine della visita è ampiamente positiva per quanto concerne la situazione degli «hotspots». Tuttavia, il CPT nota una serie di questioni specifiche che richiedono miglioramenti in relazione ai CPR.

Per quanto riguarda gli «hotspots», il CPT invita le autorità italiane a rendere chiaro a livello legislativo in quali circostanze i cittadini stranieri possono essere privati della loro libertà e collocati in questi luoghi e raccomanda che vengano installate le infrastrutture necessarie, in particolare le docce, nell'unità «hotspot» mobile al porto di Augusta, chiedendo nel frattempo di utilizzare la struttura solo per accogliere nuovi arrivati per periodi molto brevi di tempo. In relazione alle condizioni di vita, il CPT raccomanda che le autorità italiane aumentino strutturalmente la capacità ricettiva (numero di letti)

nello «hotspot» di Lampedusa. Altre questioni relative alla qualità e alla fruibilità delle infrastrutture di questi luoghi sulle quali si concentra il rapporto del CPT riguardano: la raccomandazione di attuare le necessarie riparazioni nello «hotspot» di Lampedusa, di introdurre una serie di attività per i cittadini stranieri e fornire loro una stanza comune, la richiesta di informazioni sull'avanzamento dei lavori di ristrutturazione nello «hotspot» di Trapani e la richiesta di rimuovere il recinto metallico circostante lo stesso, allo scopo di ridurne l'aspetto di carcere. In generale, il Comitato raccomanda di intraprendere tutti gli sforzi possibili per fare sì che i cittadini stranieri collocati negli «hotspots» vi rimangano per il periodo di tempo più breve possibile. Per le questioni relative all'assistenza sanitaria negli «hotspots», il CPT invita le autorità italiane a considerare la possibilità di fornire ai cittadini stranieri a cui è stata diagnosticata la scabbia un trattamento per via orale in tutte le strutture, e che nello «hotspot» di Pozzallo siano introdotte le cartelle cliniche per ogni persona arrivata.

Con riferimento alle *misure di tutela giuridica*, la delegazione del CPT identifica una serie di lacune e chiede alle autorità italiane di porvi rimedio al più presto per ridurre, in particolare, il rischio di *refoulement* per i cittadini stranieri che presentano istanze di protezione internazionale che appaiono genuine ad un primo riscontro. I cittadini stranieri non dovrebbero essere rimpatriati dagli «hotspots» senza essere prima soggetti a una verifica del loro status giuridico e le autorità italiane dovrebbero garantire un adeguato controllo circa la legittimità di tutti i provvedimenti di privazione della libertà adottati nei riguardi di cittadini stranieri presenti negli «hotspots», anche apportando emendamenti di natura legislativa. Nello specifico, il CPT raccomanda alle autorità italiane di garantire: che i nuovi arrivati siano messi nelle condizioni di comprendere le informazioni loro fornite e le conseguenze delle loro dichiarazioni; che tutti gli stranieri trattenuti in attesa di allontanamento abbiano un diritto effettivo di accesso a un legale fin dal primo momento di privazione delle loro libertà, e un effettivo diritto di appello; che siano risolte le diverse anomalie riscontrate dalla delegazione in relazione alla comprensione da parte dei cittadini stranieri delle informazioni richieste nei «fogli notizie» e alla firma delle stesse, e che i cittadini stranieri ricevano una copia del loro foglio notizia e un'attestazione ufficiale del fatto che abbiano richiesto asilo. Infine, il CPT suggerisce che in tutti gli «hotspots» i funzionari che operano a stretto contatto con i cittadini stranieri evitino di portare con sé manganelli e armi da fuoco, poiché ciò potrebbe compromettere inutilmente l'atmosfera generalmente serena riscontrata in questi luoghi, e chiede di garantire che tutti gli «hotspots» forniscano strumenti di telecomunicazione per permettere agli ospiti dei centri di comunicare con le loro famiglie.

Sulla questione dei *minori non accompagnati* all'interno degli «hotspots», il CPT incoraggia le autorità italiane a trasferire rapidamente quest'ultimi in strutture rifugio aperte e dedicate, e a far sì che la procedura per assegnare loro un tutore sia avviata il prima possibile immediatamente dopo il loro arrivo; il Comitato infatti ritiene che il sostegno per i bisogni specifici dei minori non accompagnati disponibile all'interno degli «hotspots» sia limitato. In generale, il CPT saluta positivamente i miglioramenti legislativi intervenuti nei giorni precedenti la visita, in particolare l'adozione del protocollo multidiscipli-

plinare per la valutazione dell'età dei minori non accompagnati preparato dal Ministero della salute. Il Comitato chiede conferma che questa nuova procedura sia applicata uniformemente in tutti gli «hotspots» italiani.

Con riferimento ai *Centri di permanenza per i rimpatri* (CPR), il Comitato inanzitutto richiede alle autorità italiane di fornire indicazioni circa i piani per ristrutturare e riaprire strutture in precedenza dedicate alla detenzione degli immigrati (ex CIE) e aprirne di nuove fino a raggiungere una capienza complessiva di 1.600 posti (rispetto ai 359 disponibili al momento della visita).

Sulla questione dei maltrattamenti nei CPR, dopo aver riscontrato alcuni episodi di violenza e intimidazione tra detenuti nel corso della visita, il CPT raccomanda al personale e all'amministrazione di queste strutture, in particolare quelle di Torino e Caltanissetta, di aumentare la vigilanza e fare uso di tutti i mezzi a loro disposizione per prevenire questo tipo di episodi. Inoltre, dovrebbe essere ribadito che è responsabilità del personale di custodia in entrambi i centri proteggere le persone trattenute dai comportamenti dannosi di altri detenuti, anche intervenendo attivamente quando necessario.

In relazione alle condizioni di detenzione, il CPT raccomanda alle autorità italiane di impegnarsi maggiormente per migliorare le condizioni materiali nei CPR di Caltanissetta e di Ponte Galeria (Roma), anche riparando gli annessi sanitari e mantenendoli in un adeguato stato di efficienza. Le persone detenute dovrebbero ricevere materassi e coperte puliti e avere accesso a strutture appropriate per lavare vestiti e coperte. Inoltre, il Comitato raccomanda che le autorità italiane sviluppino un regime di attività per i cittadini stranieri privati della loro libertà in tutti i CPR, incluso l'accesso a strumenti di ricreazione appropriati (giochi da tavola, ping-pong, altri sport, attività artistiche e altre) e a materiali da lettura nelle lingue straniere più diffuse. Dovrebbe essere permesso di organizzare attività ricreative anche alle ONG. Per le persone trattenute per diversi mesi le autorità dovrebbero sviluppare una serie di attività più ampia, comprese esperienze lavorative e di formazione professionale.

Numerose raccomandazioni del CPT riguardano la situazione dell'assistenza sanitaria nei CPR. In particolare, alla luce delle carenze osservate nel corso della visita, il CPT incoraggia le autorità italiane ad adottare le misure necessarie per garantire che la documentazione preparata dopo l'esame medico di un cittadino straniero (appena arrivato o meno) contenga: a) un resoconto completo delle conclusioni mediche oggettive basate su un esame approfondito; b) un resoconto completo delle dichiarazioni rese dalla persona interessata rilevanti per la visita medica; c) le osservazioni del medico che indichino una correlazione tra tali dichiarazioni e le valutazioni mediche oggettive. Inoltre, i risultati di ogni visita e la documentazione menzionata dovrebbero essere rese disponibili al cittadino straniero interessato e al suo legale. Le autorità dovrebbero anche assicurare che quando sono registrate ferite che sono coerenti con dichiarazioni di maltrattamento rese dal cittadino straniero (o che siano una prova chiara di maltrattamento anche in assenza di dichiarazioni), la relativa documentazione sia portata all'attenzione del pubblico ministero competente, anche indipendentemente dalla volontà della persona interessata. Inoltre, con riferimento specifico alla situazione nel CPR di Torino, il CPT racco-

manda che le autorità italiane garantiscano che le visite mediche siano sempre condotte – se il medico non richiede diversamente – senza che il personale di custodia possa vedere o udire.

Sul tema delle misure di tutela legale, il Comitato osserva che il provvedimento che dispone la collocazione di uno straniero in un CPR deve essere confermato da un giudice (giudice di pace) entro 48 ore; l'udienza può essere in presenza o in videoconferenza. In ogni caso, il CPT ritiene che tali udienze dovrebbero svolgersi senza la presenza delle forze di polizia o del personale di sicurezza del CPR e che i legali dovrebbero avere la possibilità incontrare direttamente il loro assistito prima dell'udienza. Il CPT chiede alle autorità italiane di esprimersi sul punto. Inoltre, secondo il CPT si dovrebbe fare di più per garantire che tutti i cittadini stranieri comprendano le informazioni circa la loro situazione e i loro diritti. Gli avvocati d'ufficio che gli stranieri hanno la possibilità scegliere dovrebbero inoltre poter consultare la documentazione e incontrare i loro clienti prima dell'udienza, se necessario con l'aiuto di un interprete. Il CPT desidera inoltre ricevere chiarimenti circa le procedure e le garanzie esistenti per le persone in detenzione la cui richiesta di protezione internazionale è stata respinta e che potrebbero essere espulsi in qualsiasi momento, anche se hanno impugnato il rigetto. Inoltre, con riferimento a tutti i CPR visitati, il Comitato raccomanda alle autorità italiane di istituire un registro centralizzato per annotare tutte le problematiche emerse e i reclami presentati e di introdurre una procedura effettiva di reclamo con garanzia di riservatezza per i detenuti.

Pur riconoscendo che nei CPR il rapporto tra detenuti e personale è sostanzialmente buono, il CPT raccomanda che ci si impegni ulteriormente per garantire una maggiore presenza di personale in tutte strutture e particolarmente in quella di Torino, e incoraggia l'interazione e la comunicazione tra il personale e le persone trattenute nei centri.

Tra le principali problematiche collegate alla sicurezza osservate dalla delegazione, il CPT ricorda che nei luoghi di detenzione per migranti deve essere posta cura per evitare, per quanto possibile, ogni richiamo all'ambiente del carcere. A somiglianza con le strutture carcerarie è invece stata riscontrata dalla delegazione nei CPR di Caltanissetta e Torino. A questo proposito il Comitato invita le autorità italiane a riconsiderare l'enfasi posta sulle misure di sicurezza in questi due centri e raccomanda loro di rivedere le restrizioni per motivi di sicurezza presenti nel CPR di Ponte Galeria. Secondo il CPT, inoltre, dovrebbero essere adottate norme chiare per regolare l'utilizzo di celle o unità di isolamento in tutti i CPR (assegnazione, durata, condizioni, garanzie).

Sulla questione dei minori non accompagnati, il CPT raccomanda di ricordare ai funzionari di polizia di registrare accuratamente la dichiarazione dei cittadini stranieri circa la loro età. In caso di incertezza circa la minore età di un migrante irregolare, quest'ultimo dovrebbe essere trattato come minorenni fino a che non sia dimostrato il contrario. Le autorità dovrebbero anche effettuare le necessarie misure di *follow-up*, ordinando una valutazione dell'età. Infine, come richiesto per gli «hotspots», il CPT chiede conferma che la nuova procedura multidisciplinare per la valutazione dell'età sia applicata anche in tutti i CPR.

Infine, con riferimento alla situazione nelle strutture di detenzione presso l'aeroporto di Roma-Fiumicino, il CPT raccomanda alle autorità italiane di trasferire ogni cittadino straniero ivi trattenuto oltre le 24 ore in una struttura di detenzione più adatta nelle

vicinanze, che offra accesso alla luce naturale e all'esercizio all'aperto. Richiede più informazioni circa il piano presentato dalle autorità italiane di costruire una nuova struttura presso il terminal 3 dell'aeroporto e chiede che nella sua realizzazione siano tenute in conto le raccomandazioni del presente rapporto relative alla condizione adeguate di detenzione. Infine, il CPT raccomanda di adottare senza ulteriori indugi misure efficaci per garantire che siano sempre forniti tre pasti al giorno in momenti appropriati a tutti i cittadini stranieri trattenuti nella struttura e chiede conferma che una soluzione soddisfacente sia stata messa a punto.

2.5. Comitato europeo dei diritti sociali

Il Comitato europeo dei diritti sociali del Consiglio d'Europa è stato istituito ai sensi dell'art. 25 della Carta sociale europea del 1961 (ESC), al fine di determinare se la normativa e la pratica degli Stati parte siano conformi alle disposizioni della Carta sociale europea, dei suoi Protocolli e della Carta sociale europea (riveduta) (ESC-R). Il Comitato è composto da 15 esperti indipendenti eletti dal Comitato dei Ministri per un periodo di sei anni rinnovabili una sola volta. L'esperto italiano Giuseppe Palmisano è stato rinnovato per il periodo 2016-2022 e dal 2017 riveste le funzioni di Presidente.

L'Italia ha ratificato la Carta sociale europea nel 1965 e la Carta sociale europea (riveduta) nel 1999, accettando 97 dei suoi 98 paragrafi numerati. L'unica disposizione non accettata riguarda l'art. 25 ESC-R, che tutela il diritto dei lavoratori alla protezione dei loro crediti in caso d'insolvenza del datore di lavoro. Il CM ha deciso nel 2002 che gli Stati devono informare ogni cinque anni il Comitato europeo dei diritti sociali anche sullo stato di protezione dei diritti tutelati dalle disposizioni non accettate. La più recente comunicazione dell'Italia sull'art. 25 ESC-R risale al 2014 (v. *Annuario 2016*, p. 142); il prossimo dialogo tra Italia e Comitato su questo aspetto è previsto nel 2019.

Con riferimento all'analisi delle disposizioni accettate, tra il 1967 e il 2016, il Governo italiano ha presentato 20 rapporti annuali sull'applicazione della ESC e 16 sull'applicazione della ESC-R, sulla base dei quali il Comitato ha adottato annualmente le proprie conclusioni circa lo stato di protezione dei diritti sociali nel Paese. Le più recenti conclusioni sull'Italia sono state pubblicate nel gennaio del 2018 e fanno riferimento al sedicesimo rapporto, la cui presentazione è avvenuta il 7 marzo 2017 e riguarda le disposizioni relative al gruppo tematico n. 2: «Salute, sicurezza sociale e protezione sociale» (artt. 3, 11, 12, 13, 14, 23, 30 ESC-R) nel periodo di riferimento 1 gennaio 2012 - 31 dicembre 2015 (v. *Annuario 2018*, pp. 160-165).

Per quanto riguarda l'anno in esame, l'Italia è stata inclusa in un gruppo di otto Paesi (che comprende anche Belgio, Bulgaria, Finlandia, Francia, Grecia, Irlanda e Portogallo) che, ai sensi del nuovo regolamento del Comitato relativo alle attività di reporting del 2014, sono stati esentati dall'obbligo di presentare il rapporto annuale sulle disposizioni soggette a valutazione di conformità nell'ambito delle Conclusioni 2018. Questi Paesi sono stati invece invitati a fornire informazioni circa le misure intraprese a seguito delle decisioni nel merito della procedura sui reclami collettivi, prevista dal Protocollo del 1995, nella quale il Comitato aveva identificato delle violazioni della Carta sociale europea (riveduta). Per l'Italia le decisioni considerate nell'ambito di questa

procedura sono sei:

- 1) *European Roma Rights Centre (ERRC) c. Italia* (reclamo 27/2004, decisione nel merito: 7 dicembre 2005);
- 2) *Centre on Housing Rights and Evictions (COHRE) c. Italia* (reclamo 58/2009, decisione nel merito: 25 giugno 2010);
- 3) *International Planned Parenthood Federation-European Network (IPPF-EN) c. Italia* (reclamo 87/2012, decisione nel merito: 10 settembre 2013);
- 4) *Confederazione Generale Italiana del Lavoro (CGIL) c. Italia* (reclamo 91/2013, decisione sull'ammissibilità e nel merito: 12 ottobre 2015);
- 5) *Associazione Nazionale dei Giudici di Pace (ANGdP) c. Italia* (reclamo 102/2013, decisione nel merito 5 luglio 2016);
- 6) «*La Voce dei Giusti*» c. Italia (reclamo 105/2014, decisione nel merito: 18 ottobre 2016).

Il Comitato considera congiuntamente *i primi due reclami* che hanno riguardato le condizioni di vita di rom e sinti nei «campi» in Italia e le circostanze relative ai processi di sgombero degli stessi (v. *Annuario 2011*, pp. 192-194). Considerate le decisioni prese nel merito e le informazioni presentate dal Governo italiano circa le misure intraprese nel corso degli anni per porre rimedio alle violazioni riscontrate nei reclami in esame, il Comitato esprime le seguenti valutazioni di *follow-up*.

In relazione alle condizioni di vita nei campi rom e sinti, alle questioni relative alla segregazione e all'accesso per le famiglie ad un alloggio adeguato (art. E, ESC-R, in combinato disposto con gli articoli 31(1), 31(3), 16 e 19(4) lett. c, ESC-R), il Comitato chiede informazioni aggiornate sui risultati ottenuti circa l'avanzamento dei vari progetti in corso ai sensi della Strategia nazionale di inclusione di rom, sinti e caminanti, al fine di superare la segregazione e aiutare queste popolazioni ad avere accesso a condizioni di vita soddisfacenti (v. *Annuario 2014*, pp. XXIV-XXV). Chiede, inoltre, dati aggiornati circa la domanda di alloggi sociali per rom e sinti. In attesa di ricevere queste informazioni, che dovranno essere presentate nell'ottobre del 2019, il Comitato considera che, in relazione a questi temi, la situazione italiana non è stata portata in conformità con la ESC-R.

Una valutazione simile è avanzata anche riguardo la questione degli sgomberi dei campi rom (art. E, ESC-R, letto in combinato disposto con gli articoli 31(2) e 16 ESC-R). Il Comitato, infatti, richiede al Governo italiano informazioni aggiornate, da presentare nel prossimo rapporto, circa l'aumento o la diminuzione del numero di sgomberi che coinvolgono comunità rom, sinti e caminanti e le misure di tutela giuridica che vengono applicate a queste procedure. In attesa di tali aggiornamenti, il Comitato continua a valutare la situazione come non conforme alla ESC-R.

Per quanto riguarda l'emarginazione e l'esclusione sociale degli appartenenti a queste comunità (art. E, ESC-R in combinato disposto con l'art. 30 ESC-R), il Comitato ritiene che le informazioni aggiornate fornite dal Governo italiano non sono sufficienti per concludere che ci sia stato un miglioramento generale della situazione. Le misure presentate nel rapporto dell'Italia, inoltre, sono

ancora in fase iniziale. Il Comitato si riserva dunque di valutare nuovamente la situazione relativa all'emarginazione ed esclusione sociale di rom, sinti e caminanti con l'analisi del prossimo rapporto e mantiene la valutazione di non conformità.

Sulla questione del discorso d'odio (art. E, ESC-R in combinato disposto con l'art. 19(2) ESC-R), dopo avere preso nota delle misure presentate dalle autorità italiane per contrastare questo fenomeno, il Comitato chiede più chiarezza su tali misure, in particolare in relazione alla propaganda razzista e fuorviante contro rom e sinti tollerata o emanata direttamente dalle autorità italiane. In attesa di questi chiarimenti la valutazione di questa situazione resta di non conformità.

Con riferimento alle espulsioni dal Paese (art. E, ESC-R in combinato disposto con l'art. 19(8)), il Comitato prende nota della conclusione dello «stato di emergenza» decretato nel 2008 e delle relative misure, che avevano portato ad un aumento di espulsioni di rom dal Paese, e delle nuove misure attualmente in esame per ridurre o risolvere il problema collegato ai casi di apolidia. Alla luce di questi sviluppi e della sentenza 9687/2013 della Corte di cassazione che ha decretato l'illegittimità di tali misure di sicurezza (v. *Annuario 2012*, p. 259; *Annuario 2014*, p. 208), il Comitato considera che la situazione in esame è stata portata in conformità con la ESC-R.

Il Comitato considera congiuntamente anche *il terzo e il quarto reclamo collettivo*, entrambi relativi all'organizzazione dei servizi per la salute sessuale e riproduttiva in Italia e, in particolar modo, al numero insufficiente di medici non obiettori in servizio che realizzino interruzioni volontarie della gravidanza (v. *Annuario 2015*, pp. 155-156; *Annuario 2017*, pp. 157-158).

Sulle questioni relative alla discriminazione nei confronti delle donne che desiderano interrompere la loro gravidanza e alla violazione del loro diritto alla salute dovuta ai problemi di accesso ai servizi per l'aborto (art. 11(1) ESC-R e art. E ESC-R letto in combinato disposto con l'art. 11(1) ESC-R), il Comitato prende nota con cautela di alcuni miglioramenti indicati nel rapporto presentato dalle autorità italiane. Osserva che la riduzione del numero di interruzioni di gravidanza in esso riportata potrebbe essere un indicatore di difficoltà ad accedere al servizio. Il Comitato, dunque, chiede ulteriori informazioni sulle misure adottate per ridurre le significative disparità a livello locale che continuano a persistere, nonostante la situazione generale appaia in fase di miglioramento, e sui risultati dell'applicazione di queste misure. In attesa di queste informazioni, il Comitato valuta la situazione italiana come non conforme con le rilevanti disposizioni della ESC-R.

In relazione al tema della discriminazione nei confronti dei ginecologi non-obiettori e all'incapacità di tutelare questi medici da molestie morali (art. 1(2) ESC-R e 26(2) ESC-R), il Comitato nota alcuni sviluppi positivi, in particolar modo in relazione al carico di lavoro medio dei medici non-obiettori. Osserva tuttavia una serie di problematiche con riferimento alle differenze circa la diffusione e l'effettiva presenza di questi medici in aree diverse del Paese e alla carenza di informazioni nel rapporto presentato dal Governo italiano relativamente all'adozione di iniziative di consapevolezza o prevenzione sulla questione delle molestie nei confronti di questi medici. Alla luce di queste

carenze e in attesa di informazioni più approfondite nel prossimo rapporto dell'Italia, il Comitato mantiene la propria valutazione di non conformità alla ESC-R su questi aspetti.

Per quanto concerne la valutazione di *follow-up* del *quinto reclamo collettivo*, relativo alle carenze nell'accesso alla protezione sociale per i giudici di pace (violazione dell'art. E ESC-R letto in combinato disposto con l'art. 12(1) ESC-R, v. *Annuario 2017*, p. 158), il Comitato prende nota dell'adozione di nuove misure legislative che introducono la copertura sociale obbligatoria per i giudici popolari non ancora protetti da altri schemi di protezione sociale. Osserva anche, tuttavia, le restrizioni previste in caso di malattia o di maternità e chiede di chiarire nel prossimo rapporto se queste misure significano che non viene assegnata alcuna indennità per maternità o malattia nei confronti di questi giudici, anche in caso di incapacità sopraggiunta da malattia o da incidente che abbia una connessione causale con l'esercizio dell'incarico di giudice. In attesa di queste informazioni, la situazione attuale è quindi valutata non conforme alle disposizioni della ESC-R.

L'esame di *follow-up* relativo al *sesto reclamo collettivo* riguarda la situazione di discriminazione indiretta subita dai docenti supplenti di terza fascia nell'aver libero accesso ai corsi di formazione specializzata per divenire insegnanti di supporto per alunni con disabilità (violazione dell'art. E, ESC-R letto in combinato disposto con gli artt. 10(3) lett. a), b) ESC-R, v. *Annuario 2018*, p. 165). Secondo il Comitato, le informazioni presentate dal Governo italiano circa gli sviluppi legislativi rilevanti per la questione oggetto del reclamo non chiariscono fino a che punto le nuove disposizioni facilitino l'accesso all'autorizzazione e alla formazione specifica per divenire insegnanti di supporto per i supplenti di terza fascia. Inoltre, non sembra ci siano stati cambiamenti circa la richiesta di tenere in conto la professionalità acquisita da tali docenti. La situazione non è stata quindi portata in conformità con la ESC-R.

Il 24 gennaio 2018 è stata pubblicata la decisione del Comitato circa il reclamo collettivo presentato dalla *Unione Italiana del Lavoro U.I.L. Scuola – Sicilia* (reclamo 113/2014). In esso, l'organizzazione sindacale ricorrente accusava l'Italia di violare gli artt. 12 ESC-R (1) e (3) (diritto alla sicurezza sociale), e 25 (diritto dei lavoratori alla protezione dei propri crediti in caso di insolvenza del loro datore di lavoro) ESC-R, in combinato disposto con la clausola generale di non discriminazione disposta all'art. E, ESC-R, poiché il regolamento sulla protezione sociale (decreto interministeriale 1 agosto 2014, n. 83473) esclude i lavoratori del settore formazione in Sicilia dal regime di Cassa integrazione guadagni in deroga. Dopo aver analizzato il reclamo dell'organizzazione sindacale e le risposte nel merito fornite dal Governo italiano, il Comitato decide che nel caso in esame non c'è violazione dell'artt. 12(1) ESC-R (decisione all'unanimità) e dell'art 12(3) (con 9 voti in favore, 5 contrari) non considerando necessaria una valutazione di violazione dell'art. E, ESC-R. La parte del reclamo relativa all'art. 25 ESC-R era invece stata esclusa in occasione della decisione sull'ammissibilità dello stesso sulla base del fatto che l'Italia, come già menzionato, non ha accettato questa disposizione della Carta riveduta. (v. *Annuario 2016*, p. 144).

Nel corso del 2018, infine, sono stati presentati sei nuovi reclami collettivi nei confronti dell'Italia.

Il primo di questi reclami è stato presentato dalla *Associazione Professionale e Sindacale* (ANIEF) (159/2018). Il reclamo lamenta la violazione dei seguenti articoli della Carta sociale europea (riveduta): 1(1) e 1(2) (diritto al lavoro), 4(1) e 4(4) (diritto ad una remunerazione equa), 5 (diritto di organizzare), 6(4) (diritto alla contrattazione collettiva), 24 (diritto alla protezione in caso di licenziamento) ed E (non-discriminazione). L'organizzazione sindacale che ha presentato il ricorso sostiene che, a seguito di una modifica nella giurisprudenza del Consiglio di Stato alla fine del 2017, le persone con un diploma magistrale conseguito prima del 2001/2002 sono ormai escluse dagli elenchi di riserva da cui vengono reclutati gli insegnanti di scuola primaria e prescolare. Il reclamo è stato dichiarato ammissibile dal Comitato in data 3 luglio 2018.

Il secondo e il terzo sono stati presentati, rispettivamente, dalla Confederazione Generale Sindacale (CGS) e dalla Federazione dei Lavoratori Pubblici e Funzioni pubbliche (FLP) (N. 161/2018) e dall'organizzazione Nursing Up (169/2018). Entrambi riguardano gli articoli 5 (diritto di organizzare), 6(2) (diritto di contrattare collettivamente) 21 (diritto all'informazione e alla consultazione), 22 (diritto di partecipare alla determinazione e al miglioramento delle condizioni di lavoro e dell'ambiente di lavoro) ed E (non -discriminazione) ESC-R. In entrambi i casi le organizzazioni sindacali denunzianti sostengono che un nuovo accordo collettivo introdotto il 12 febbraio 2018 nega loro i loro diritti sindacali escludendoli da qualsiasi successiva partecipazione alla contrattazione collettiva a causa della loro riluttanza a firmare questo accordo. Il Comitato ha dichiarato ammissibile il reclamo 161 in data 11 settembre 2018, e il reclamo 169 in data 18 marzo 2019.

Il quarto reclamo collettivo è stato presentato dal Sindacato autonomo pensionati Or.S.A. (167/2018) e riguarda l'articolo 12(3) ESC-R (diritto alla sicurezza sociale). Il sindacato ricorrente afferma che le disposizioni introdotte dal d.l. 65/2015 (Disposizioni urgenti in materia di pensioni, di ammortizzatori sociali e di garanzie TFR) e dalla legge di stabilità 2014 (l. 147/2013) hanno limitato – o addirittura escluso – la perequazione delle pensioni, con meccanismi che comportano un sostanziale calo delle pensioni in violazione delle disposizioni sopra menzionate. Il Comitato ha dichiarato il reclamo ammissibile il 22 gennaio 2019.

Il quinto reclamo è stato presentato dalla Unione sindacale di base (USB) (170/2018) e riguarda i seguenti articoli: 1 (diritto al lavoro), 4 (diritto ad un'equa remunerazione), 5 (diritto di organizzazione), 6(4) (diritto di contrattare collettivamente), 12 (diritto alla sicurezza sociale), 24 (diritto alla protezione in caso di licenziamento) ed E (non-discriminazione) ESC-R. Nel reclamo, l'Unione sindacale di base lamenta l'abuso di contratti per «lavoratori socialmente utili» da parte di Comuni ed enti pubblici in Sicilia e Campania, fatto che contribuisce a rendere ancora più precaria la situazione dei dipendenti del settore pubblico, in violazione delle citate disposizioni della Carta.

Un sesto reclamo è stato presentato dal Sindacato Autonomo Europeo Scuola ed Ecologia (SAESE) (166/2018). Il 16 marzo 2019 il Comitato ha dichiarato inammissibile il reclamo, che si riferisce all'art. 11 (diritto alla protezione della salute) ESC-R. Il sindacato denunciante sosteneva che la c.d. legge Fornero (l. 201/2011), che estende l'età minima di pensionamento per i lavoratori del settore pubblico e privato, viola la suddetta disposizione.

2.6. Commissario per i diritti umani

Il Commissario è un'istituzione indipendente creata in virtù della risoluzione del Comitato dei Ministri (99)50 del 7 maggio 1999. Il 1° aprile 2018 Dunja Mijatovic (Bosnia-Erzegovina) è stata eletta dalla PACE nuova Commissaria per i diritti umani del Consiglio d'Europa. Mijatovic, già Rappresentante speciale dell'OSCE sulla libertà dei media (v., in questa Parte, 4.3), succede a Nils Muižnieks (Lettonia, 2012-2018) e rimarrà in carica fino all'aprile del 2024.

Le funzioni del Commissario includono la promozione dell'effettivo rispetto dei diritti umani, il sostegno ai 47 Stati membri nell'attuazione degli standard del CoE in materia e la promozione dell'educazione e della sensibilizzazione ai diritti umani. La sua principale attività è quella di condurre un dialogo permanente con i Governi degli Stati membri, anche compiendo visite nei rispettivi territori. Al termine della missione, il Commissario redige un rapporto che include sia un'analisi delle politiche in materia di diritti umani e della loro applicazione effettiva, sia raccomandazioni dettagliate per il loro miglioramento; tale rapporto viene pubblicato e diffuso. Inoltre, il Commissario conduce visite di *follow-up* per valutare i progressi compiuti nell'implementare le precedenti raccomandazioni; anche i rapporti di *follow-up* sono successivamente resi pubblici.

Nel corso del 2018 sono state condotte dal Commissario uscente Muižnieks visite in ex-Repubblica Iugoslava di Macedonia, Repubblica Slovacca e Serbia e dalla nuova Commissaria Mijatovic, visite in Albania, Armenia, Estonia, Germania, Grecia, Romania e missioni in Turchia, Polonia e a Berlino (per partecipare ad un evento su «Technology and the next frontier in human rights»). Nell'anno in esame, inoltre, l'ufficio del Commissario ha reso pubblici i rapporti relativi alle visite condotte (nel 2017 e nel 2018) nei seguenti Paesi: Estonia, Grecia, Romania e Svezia e ha inviato lettere contenenti richieste di informazioni ai seguenti Paesi: Belgio, Bosnia-Erzegovina, Bulgaria, Croazia, Federazione Russa (2), Francia, Malta (2), Polonia, Regno Unito (2), Spagna e Ucraina.

Il Commissario per i diritti umani del CoE ha condotto complessivamente cinque visite in Italia. L'ultima risale al periodo 3-6 luglio 2012 ed è stata finalizzata a riesaminare una serie di questioni critiche con particolare riferimento all'eccessiva durata dei processi giudiziari e alla protezione dei diritti di rom, sinti, migranti e richiedenti asilo. Il conseguente rapporto è stato pubblicato il 18 settembre 2012 (CommDH (2012)26) (v. *Annuario 2013*, pp. 188-193). Sebbene l'ultima visita e l'ultimo rapporto risalgano ormai a cinque anni fa, il Commissario ha proseguito il dialogo con le autorità italiane attraverso l'invio di diverse lettere che hanno richiesto chiarimenti in particolar modo in relazione alle politiche relative a minoranze rom, e alla gestione di migranti, rifugiati e richiedenti asilo (v., ad esempio, *Annuario 2017*, pp. 159-160 e *Annuario 2018*, pp. 167-168). Non ci sono state iniziative specifiche del Commissario (visite, rapporti, lettere) aventi oggetto l'Italia nel corso del 2018.

Tra le altre attività portate avanti dal Commissario per i diritti umani nel corso del 2018 si segnala la pubblicazione online di diversi *Human Rights Comment*, brevi post in cui il Commissario analizza e commenta in modo sintetico aspetti rilevanti ed attuali relativi alla situazione dei diritti umani in Europa. Nell'anno in esame sono stati pubblicati 7 *comments* (10 nel 2017, 11 nel 2016). Tre di questi contengono riferimenti espliciti alla situazione dei diritti umani in Italia.

The right of older persons to dignity and autonomy in care (18 gennaio 2018). In questo comment, il Commissario uscente Muižnieks tratta le difficoltà affrontate dalle perso-

ne anziane quando si tratta dell'attuazione dei loro diritti umani. L'Italia è menzionata con riferimento all'importante questione delle «disposizioni anticipate di trattamento» o «testamento biologico», documenti particolarmente rilevanti per le persone anziane con malattie degenerative. Il Commissario sottolinea che, nonostante il valore di questi documenti sia stato più volte riconosciuto dal Consiglio d'Europa, la loro applicazione è estremamente variabile tra gli stati membri. A questo proposito viene accolto positivamente il dibattito che ha avuto luogo in Italia che ha portato all'adozione della c.d. «legge sul biotestamento» (l. 219/2017).

Europe's duty to internally displaced persons (29 maggio 2018). La nuova Commissaria coglie l'occasione fornita dal 20° anniversario dell'adozione dei Principi guida delle Nazioni Unite sugli sfollati (1998) per ricordare agli Stati la necessità di prestare seriamente attenzione ai bisogni delle persone che si trovano in una situazione di sfollamento interno. Il *comment* in questione, che riepiloga le principali responsabilità degli Stati sul tema e fornisce raccomandazioni sui prossimi passi da intraprendere, fa anche il punto sulla situazione attuale degli sfollati nel continente europeo, che alla fine del 2017 contava quasi 4 milioni di persone in questa condizione, soprattutto a seguito di conflitti e instabilità (Ucraina, Turchia, Bosnia-Erzegovina ecc.). Il caso delle persone sfollate a seguito dei terremoti nel centro-Italia del 2016 è citato come esempio di quella significativa parte di persone che si trovano in una situazione di sfollamento interno negli Stati europei a seguito di disastri naturali e del cambiamento climatico.

Paris Principles at 25: Strong National Human Rights Institutions Needed More Than Ever (12 dicembre 2018). Anche la riflessione di questo *comment* parte da un importante anniversario, quella dell'adozione dei cosiddetti «Principi di Parigi» da parte dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 20 dicembre 1993 (A/RES/48/134). In esso la Commissaria sottolinea l'importanza del ruolo svolto dalle Istituzioni nazionali indipendenti per i diritti umani come strumenti di protezione contro i recenti attacchi alla democrazia, allo stato di diritto e ai diritti umani che stanno avendo luogo in molti Paesi europei e osserva con preoccupazione gli attacchi all'indipendenza e all'efficienza del loro lavoro avvenuti negli ultimi anni, attacchi che vanno dalle critiche e minacce fino a tattiche più sottili di deterioramento. Per rafforzare queste Istituzioni a livello europeo, la Commissaria presenta una serie di raccomandazioni finalizzate, per lo più, ad assicurare che tali Istituzioni siano strutturate e agiscano coerentemente con i «Principi di Parigi» anche nell'ambito delle attività della Global Alliance of NHRIs (GANHRI). L'Italia è menzionata in questo *comment* tra i pochi Paesi europei che ancora non dispongono di una Istituzione nazionale indipendente per i diritti umani (assieme a Malta e alla Svizzera). Per questi Paesi la raccomandazione è di procedere senza ulteriori indugi alla creazione di tale Istituzione, mettendo pienamente in atto i Principi di Parigi.

2.7. Commissione europea contro il razzismo e l'intolleranza

La Commissione europea contro il razzismo e l'intolleranza (ECRI), istituita nel 1993, è un organo di monitoraggio del Consiglio d'Europa specializzato nel contrasto a ogni forma di razzismo, xenofobia, antisemitismo e intolleranza, in un'ottica di protezione dei diritti umani. I membri dell'ECRI restano in carica per cinque anni. Essi sono designati per la loro autorità morale e la loro riconosciuta esperienza nel campo della lotta contro il razzismo, la xenofobia, l'antisemitismo e l'intolleranza e agiscono a titolo individuale e in maniera indipendente. All'interno della Commissione siede un membro

e, in caso di espressa richiesta da parte di un Governo, un membro supplente per ciascun Paese del CoE. Per l'Italia, nel 2018 l'esperto indipendente è stato Vitaliano Esposito, mentre Costanza Hermanin ha svolto la funzione di membro supplente. Un funzionario italiano, Stefano Valenti, è responsabile per le relazioni esterne presso il Segretariato della Commissione, parte della Direzione generale diritti umani e affari generali del Consiglio d'Europa.

Il mandato dell'ECRI riguarda tutte le misure idonee a combattere la violenza, la discriminazione e il pregiudizio nei confronti di persone (o gruppi di persone) sulla base di presupposti razziali, linguistici, religiosi, nazionali o etnici. La Commissione effettua un'analisi approfondita della situazione relativa al razzismo e all'intolleranza in ciascuno degli Stati membri del CoE e formula suggerimenti e proposte elaborando dei rapporti. La stesura del rapporto avviene sulla base dell'analisi di fonti documentarie, visite sul luogo e un dialogo riservato con le autorità nazionali e le organizzazioni di società civile. L'ECRI indirizza inoltre raccomandazioni di politica generale a tutti gli Stati membri e promuove la cooperazione con gli attori interessati, in particolare ONG, mass media e associazioni giovanili.

Nel corso del 2018, l'ECRI ha pubblicato i rapporti del quinto ciclo di monitoraggio relativi a Croazia, Liechtenstein, Malta, Repubblica di Moldova, San Marino, Spagna e Svezia. Inoltre, l'ECRI ha presentato le conclusioni relative alle raccomandazioni prioritarie indirizzate ai seguenti Paesi nell'ambito dei rapporti del quinto ciclo già pubblicati: Albania, Austria, Estonia, Grecia, Norvegia, Polonia, Repubblica Ceca e Ungheria. Nel 2018 ha condotto visite, nell'ambito dei rispettivi cicli di monitoraggio, nei seguenti Paesi: Federazione Russa, Finlandia, Irlanda, Lettonia, Paesi Bassi, Romania e Slovenia.

Nel corso del 2018, inoltre la Commissione ha pubblicato la versione riveduta e aggiornata di due Raccomandazioni di politica generale, la n. 2, sugli organismi di promozione dell'uguaglianza finalizzati al combattere il razzismo e l'intolleranza a livello nazionale (raccomandazione originale adottata nel 1997), e la n. 7, sulla legislazione nazionale per combattere il razzismo e la discriminazione razziale (raccomandazione originale adottata nel 2002). Entrambi i documenti sono stati approvati nelle loro versioni rivedute il 7 dicembre 2017 e pubblicati il 27 febbraio 2018.

L'ultimo rapporto dell'ECRI sulla situazione del razzismo e dell'intolleranza in Italia è quello relativo al quinto ciclo di monitoraggio, adottato il 18 marzo 2016 e reso pubblico il 7 giugno 2016 (CRI(2016)19). Questo rapporto, che ha fatto seguito alla visita condotta da una delegazione dell'ECRI in Italia tra il 13 e 18 settembre 2015, è stato sintetizzato nell'*Annuario 2017* (pp. 162-166). Il prossimo rapporto riguarderà l'implementazione delle due raccomandazioni prioritarie indirizzate all'Italia nell'ambito del quinto ciclo di monitoraggio: 1) fornire a tutti gli allievi e gli studenti le informazioni, la protezione e il sostegno necessari per vivere in armonia con il loro orientamento sessuale e la loro identità di genere; 2) garantire la piena indipendenza e autonomia all'UNAR ed estenderne le competenze a tutti i possibili campi in cui può avvenire la discriminazione.

2.8. Comitato consultivo della Convenzione-quadro per la protezione delle minoranze nazionali

Il Comitato è un organismo di monitoraggio istituito ai sensi dell'art. 26 della Convenzione-quadro per la protezione delle minoranze nazionali del

Consiglio d'Europa. È composto da 18 esperti indipendenti con competenza riconosciuta nel campo della protezione delle minoranze nazionali, che siedono al Comitato nella propria capacità individuale per un periodo di quattro anni. Nel corso del 2018 non ci sono stati esperti italiani all'interno del Comitato consultivo. Il 18 aprile, con risoluzione CM/ResCMN(2018)4, il Comitato dei Ministri ha eletto Emma Lantschner nella lista di esperti idonei per servire il Comitato consultivo in rispetto all'Italia.

La funzione del Comitato consultivo è quella di assistere il CM nel valutare l'implementazione della Convenzione-quadro da parte degli Stati che la hanno ratificata, attraverso l'analisi di rapporti periodici presentati dagli Stati. Tale valutazione viene espressa in un *parere* dettagliato che serve come base per la preparazione della risoluzione conclusiva del Comitato dei Ministri sul Paese interessato. Incontri di *follow-up* sono generalmente organizzati dal Comitato consultivo allo scopo di mettere assieme tutti gli attori – governativi e non-governativi – interessati all'implementazione della Convenzione e a mettere in pratica i risultati della procedura di monitoraggio. Il CM chiude ciascun ciclo di monitoraggio della Convenzione-quadro adottando una risoluzione.

Nel corso del 2018, nell'ambito dei rispettivi cicli di monitoraggio, il Comitato consultivo della Convenzione-quadro ha condotto visite nei seguenti Paesi: Albania, Georgia, Irlanda, Lituania, Montenegro, Paesi Bassi e Svizzera; ha adottato, ma non ancora pubblicato, in virtù del principio di riservatezza, i *pareri* su Federazione Russa e Lettonia, mentre ha reso pubblici i *pareri* sulla situazione delle minoranze nazionali in Bosnia-Erzegovina, Kosovo, Romania, Slovenia, Svizzera e Ucraina. Ha tenuto, infine, incontri di *follow-up* con i rappresentanti di Finlandia e Svezia.

Il parere del Comitato consultivo sull'Italia relativo al quarto ciclo di monitoraggio della Convenzione-quadro, basato anche sulla visita condotta in Italia tra il 29 giugno e il 3 luglio 2015, è stato adottato in data 19 novembre 2015 (ACFC/OP/IV(2015)006) e pubblicato il 12 luglio 2016 assieme ai commenti forniti dal Governo italiano sulle osservazioni del Comitato consultivo (v. *Annuario 2017*, pp. 167-169). La risoluzione del Comitato dei Ministri che ha chiuso questo ciclo di monitoraggio è stata adottata il 5 luglio 2017 ((CM/ResCMN(2017)4, v. *Annuario 2018*, pp. 150-151). La presentazione del rapporto da parte delle attività italiane che darà inizio al quinto ciclo di monitoraggio della Convenzione-quadro è prevista per aprile 2019.

2.9. Commissione europea per la democrazia attraverso il diritto

La Commissione, conosciuta come *Venice Commission*, è l'organismo consultivo del Consiglio d'Europa sulle questioni costituzionali, istituita nel 1990 e sostenuta finanziariamente anche dalla Regione del Veneto.

Essa è composta di esperti indipendenti con grande esperienza nell'ambito delle istituzioni democratiche o di alto livello scientifico in campo giuridico e politologico. I membri sono nominati per quattro anni dai Paesi partecipanti che, oltre ai 47 Stati membri del CoE, includono Algeria, Brasile, Cile, Corea del Sud, Israele, Kazakistan, Kirghizistan, Marocco, Messico, Perù, Stati Uniti e Tunisia. La Bielorussia figura come membro associato, mentre Argentina, Canada, Giappone, Santa Sede e Uruguay partecipano ai lavori della Commissione in qualità di osservatori. Una forma speciale di associazione consente la partecipazione dell'Unione Europea, del Sudafrica, dell'Autorità

nazionale palestinese e della Associazione delle Corti Costituzionali che condividono l'uso della lingua francese.

Dal 2009 il Presidente della *Venice Commission* è Gianni Buquicchio. Partecipano all'attività della Commissione, come membri supplenti, due esperti italiani: Marta Cartabia e Cesare Pinelli.

Tra le sue attività, la Commissione produce studi e *pareri* su temi oggetto della sua competenza, anche su richiesta di altri organismi come l'Assemblea Parlamentare del CoE, e promuove seminari di approfondimento. Nel corso del 2018, la Venice Commission ha adottato 29 pareri con riferimento all'adozione di leggi o disegni di legge in materie di rilevanza costituzionale nei seguenti Paesi: Albania (2 pareri), ex-Repubblica Iugoslava di Macedonia/Macedonia del Nord (3), Georgia (3), Kazakistan (2), Kosovo, Lussemburgo, Malta (2), Montenegro, Repubblica di Moldova (3), Romania (2), Serbia, Tunisia, Turchia, Ucraina (2), Ungheria (3) e Uzbekistan. Non sono stati adottati *pareri* o altri documenti aventi oggetto l'Italia nel corso del 2018.

2.10. Gruppo di esperti sulla lotta contro la tratta di esseri umani

Il Gruppo di esperti (GRETA) è stato istituito ai sensi dell'art. 36 della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla lotta contro la tratta di esseri umani («Convenzione di Varsavia») e ha la funzione di monitorare l'applicazione degli obblighi contenuti nella Convenzione. Analoga funzione è attribuita al Comitato delle Parti, composto dai rappresentanti degli Stati parte della Convenzione presso il CM del CoE.

Il GRETA è composto di 15 esperti indipendenti con riconosciuta competenza nel campo dei diritti umani, dell'assistenza e protezione delle vittime di tratta, o esperienza professionale nelle aree coperte dalla Convenzione. Il 9 novembre 2018, l'italiano Francesco Curcio è stato eletto come nuovo membro del GRETA. Rimarrà in carica fino al 31 dicembre 2022.

La procedura di monitoraggio è divisa in cicli di quattro anni ciascuno. Il GRETA avvia il dialogo con i Paesi che hanno ratificato la Convenzione attraverso la somministrazione alle autorità nazionali di un questionario, integrato da eventuali richieste di informazioni. Se considerato necessario, il GRETA può richiedere ulteriori informazioni a organizzazioni di società civile oppure acquisirle direttamente attraverso visite nel Paese. La bozza di rapporto predisposta dal GRETA sul Paese oggetto del monitoraggio è inviata al Governo per commenti. Una volta ricevuti i commenti, il GRETA prepara un rapporto finale con le proprie conclusioni e lo invia al Paese interessato e al Comitato delle Parti presso il CM del CoE. Il Comitato delle Parti può adottare raccomandazioni sulla base di quanto contenuto nel documento del GRETA. Ciascun Paese nomina una *contact person* che coopera con il GRETA.

Nel corso 2018, il Gruppo di esperti ha pubblicato i rapporti di valutazione sullo stato di implementazione della Convenzione nei seguenti Stati: Azerbaigian, Estonia, ex Repubblica Iugoslava di Macedonia, Lussemburgo, Paesi Bassi, Serbia, Slovenia, Spagna, Svezia, Ucraina e Ungheria (a seguito di una visita ad hoc ai sensi della procedura di urgenza ex regola 7 del regolamento del GRETA). Ha condotto visite di approfondimento in Andorra, Finlandia, Germania, Italia, Islanda, Liechtenstein, Lituania, San Marino, Svizzera, Turchia e Ungheria.

Il primo ciclo di valutazione sull'implementazione della Convenzione di Varsavia da parte dell'Italia si è concluso con la raccomandazione del Comitato delle Parti (CP(2014)16) adottata il 5 dicembre 2014, che ha sostanzialmente confermato le osservazioni precedentemente avanzate dal Gruppo di esperti (GRETA(2014)18, v. *Annuario 2015*, pp. 163-167). Il 30 gennaio 2017, il GRETA ha pubblicato il rapporto relativo ad una visita urgente condotta in Italia da una sua delegazione tra il 21 e il 23 settembre 2016, per affrontare la questione dei rimpatri verso la Nigeria di possibili vittime di tratta nell'ambito di operazioni congiunte organizzate e coordinate dall'Agenzia europea FRONTEX (v. *Annuario 2017*, pp. 171-173).

Il 7 dicembre 2018, il GRETA ha adottato il rapporto finale relativo al secondo ciclo di monitoraggio dell'attuazione della Convenzione di Varsavia in Italia (GRETA/2018/28, pubblicato il 25 gennaio 2019). Il rapporto si basa sulle risposte date dalle autorità italiane al questionario somministrato dal Gruppo di esperti nel 2017 (GRETA/2017/23) e sulle osservazioni emerse dalla visita di approfondimento condotta da una delegazione del GRETA tra il 29 gennaio e il 2 febbraio 2018, allo scopo di valutare gli avanzamenti e le novità rispetto alla situazione precedentemente osservata nei rapporti del 2014 e del 2017 richiamati sopra.

Durante la visita in questione, la delegazione del GRETA ha tenuto consultazioni con i funzionari del Dipartimento per le pari opportunità presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, di numerosi ministeri (interno, affari esteri e cooperazione internazionale, giustizia, lavoro e politiche sociali, salute, agricoltura), della Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo, delle Forze dell'ordine (Polizia, Carabinieri, Guardia di Finanza) dell'ANPI, della Commissione nazionale per il diritto di asilo, della Commissione territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale di Roma e dell'ISTAT. La delegazione ha incontrato anche Filomena Albano, Garante nazionale per l'infanzia e l'adolescenza. La visita ha anche previsto tappe in Sicilia e in Toscana dove la delegazione ha tenuto incontri con rappresentanti di organismi pubblici e di organizzazioni di società civile coinvolte in reti locali di contrasto alla tratta. Infine, il GRETA ha visitato rifugi per le vittime di tratta e centri che forniscono servizi alle possibili vittime gestiti da ONG, un Centro di accoglienza straordinaria per donne richiedenti asilo a Torre Angela e ha tenuto incontri separati con rappresentanti di ONG, avvocati e funzionari della OIM e dell'UNCHR.

In generale, il GRETA nota progressi in alcune aree rispetto al precedente ciclo di monitoraggio. Il quadro legale per il contrasto alla tratta di esseri umani è stato ulteriormente rafforzato e sono state adottate nuove norme per rafforzare la protezione dei bambini non accompagnati, compresi i bambini vittima di tratta. L'adozione del primo Piano d'azione nazionale in materia (2016-2018) (v. *Annuario 2017*, pp. 46-47, e l'approfondimento in questa edizione) è valutato come uno sviluppo positivo, con particolare riferimento agli sforzi messi in atto per aumentare la conoscenza del fenomeno della tratta, rafforzare la prevenzione nei Paesi di origine e contrastare la tratta finalizzata allo sfruttamento lavorativo. Secondo il GRETA, anche la cornice istituzionale è evoluta, con l'istituzione di una Cabina di regia interistituzionale per la pianificazione, attuazione e finanziamento delle misure per combattere la tratta

di esseri umani. IL GRETA accoglie positivamente anche gli sforzi messi in campo per fornire opportunità di formazione ad una gamma sempre maggiore di professionisti seguendo un approccio multi-agenzia e con il coinvolgimento attivo delle organizzazioni internazionali. Nota, tuttavia, che sebbene un meccanismo nazionale di «referral» per l'identificazione e l'assistenza delle vittime di tratta sia stato predisposto come parte del Piano d'azione nazionale, quest'ultimo non è stato ancora implementato. Il GRETA accoglie positivamente anche l'adozione da parte del Governo delle Linee guida per l'identificazione delle vittime di tratta tra i richiedenti protezione internazionale.

Un'area per la quale il Gruppo di esperti nota progressi particolarmente significativi è quella dell'assistenza alle vittime, dove spicca l'istituzione del «programma unico per l'emergenza, l'assistenza e l'integrazione sociale delle vittime della tratta e dello sfruttamento» in sostituzione del precedente approccio duale basato su progetti a breve termine e a lungo termine. Il GRETA accoglie positivamente anche l'aumento significativo delle risorse finanziarie per i progetti volti al contrasto della tratta, la crescita del numero di posti per accogliere le vittime e l'istituzione di più centri di accoglienza per minori non accompagnati. Tra gli altri avanzamenti riscontrati dal Gruppo di esperti nel rapporto in esame emerge anche il dato sul numero di persone alle quali è stata riconosciuta qualche forma di protezione internazionale per il fatto di essere state vittime di tratta. Il GRETA, infine, elogia la specializzazione delle forze dell'ordine e dei pubblici ministeri per gestire casi di tratta e l'impegno dell'Italia nella cooperazione internazionale a tale fine.

Accanto agli avanzamenti riscontrati e sintetizzati sopra, il rapporto del GRETA mette in luce anche numerose questioni che continuano a destare preoccupazione, alcune delle quali richiedono azione immediata.

Al fine di *preparare, monitorare e valutare le politiche per il contrasto della tratta*, il GRETA esorta le autorità italiane a sviluppare e mantenere un sistema statistico completo e coerente raccogliendo dati affidabili sulle misure di protezione delle vittime, nonché sulle indagini, sui procedimenti giudiziari e sulle sentenze relative ai casi di tratta. Le statistiche riguardanti le vittime dovrebbero essere raccolte da tutti i principali attori e consentire la disaggregazione in base a sesso, età, tipo di sfruttamento, paese di origine e/o destinazione. Questa attività di raccolta e sistemazione dati dovrebbe avvenire nel rispetto del diritto degli interessati alla protezione dei dati personali, anche quando le ONG che lavorano con le vittime di tratta sono tenute a fornire informazioni per il database nazionale.

Sul tema della *prevenzione della tratta allo scopo di sfruttamento del lavoro*, il GRETA esorta le autorità italiane a intensificare i loro sforzi nei seguenti ambiti:

- formare gli ispettori del lavoro in tutto il Paese, nonché altre agenzie di ispezione, le forze dell'ordine, pubblici ministeri e giudici, sulla lotta alla tratta a scopo di sfruttamento del lavoro e sui diritti delle vittime;
- ampliare i compiti degli ispettori del lavoro in modo che possano essere attivamente coinvolti nella prevenzione della tratta, compreso nel campo del lavoro domestico, nelle piccole imprese, nei settori alberghiero, della ristorazione e dei servizi di *catering*;

- monitorare la frequenza e l'efficacia delle ispezioni sul lavoro e assicurare che siano messe a disposizione degli ispettori risorse umane e finanziarie sufficienti per adempiere al loro mandato, anche in località remote a rischio di tratta nel settore agricolo;
- separare le funzioni di controllo dell'immigrazione dal ruolo dell'ispettorato del lavoro e garantire che gli ispettori privilegino l'individuazione delle persone che lavorano in situazioni irregolari vulnerabili alla tratta;
- riesaminare il quadro normativo riguardante i migranti che lavorano come operatori di assistenza domiciliare e assicurare che le ispezioni possano essere svolte nelle famiglie private, al fine di prevenire l'abuso di lavoratori domestici e di individuare possibili casi di tratta;
- rafforzare il monitoraggio delle agenzie di collocamento e di lavoro interinale e rivedere il quadro legislativo per identificare eventuali lacune che possono limitare la protezione o le misure preventive esistenti;
- sostenere le iniziative del commercio etico e l'effettiva applicazione degli obblighi di *due diligence* per monitorare il processo di produzione, in particolare nei settori ortofrutticoli;
- sensibilizzare il pubblico in generale e, in modo mirato, i lavoratori migranti, sui rischi della tratta di esseri umani a scopo di sfruttamento lavorativo;
- istituire meccanismi efficaci per consentire ai lavoratori migranti presenti irregolarmente nello Stato di presentare denunce per violazione degli standard lavorativi contro i loro datori di lavoro e accedere a rimedi efficaci, senza che i loro dati personali o altre informazioni siano trasmesse alle autorità di controllo dell'immigrazione irregolare.

In relazione al *fenomeno della tratta di bambini e bambine*, il GRETA esorta le autorità italiane a:

- rafforzare l'impegno per la prevenzione di diversi tipi di sfruttamento, sensibilizzando l'opinione pubblica sui rischi e sulle diverse manifestazioni della tratta di bambini, compresi i matrimoni precoci, infantili e forzati e lo sfruttamento per l'accattonaggio e per la criminalità forzata;
- sensibilizzare e formare insegnanti, personale educativo e professionisti dell'assistenza ai minori, a livello nazionale, sui temi della tratta nelle sue diverse forme, e garantire programmi di sensibilizzazione in materia rivolti agli studenti vengano attuati nelle scuole;
- integrare la prevenzione della tratta nella formazione di tutto il personale che lavora con i minori non accompagnati e separati, garantendo il miglior interesse del bambino;
- impedire che i minori non accompagnati o separati facciano perdere le loro tracce e fare in modo che possano beneficiare della protezione dei loro diritti e una tutela efficace, che deve comprendere alloggio sicuro e protetto e accesso all'istruzione e all'assistenza sanitaria, tale da non esporli a rischio della tratta;
- agire per affrontare le situazioni di violenza nei confronti di minori non accompagnati e separati che si sono verificate al confine italo-francese, anche

attraverso la cooperazione internazionale e l'adozione di misure positive per prevenire la tratta, individuando i bambini potenziali vittime di tratta alle frontiere, favorendo il loro accesso effettivo all'assistenza e alla protezione e la nomina tempestiva di tutori legali.

Per quanto riguarda le misure per migliorare *l'identificazione proattiva delle vittime di tratta*, il GRETA esorta le autorità italiane a:

- rafforzare il coinvolgimento multi-agenzia, introducendo nella pratica un Meccanismo nazionale di *referral* che definisca le procedure e i ruoli di tutti gli attori in prima linea che possono entrare in contatto con le vittime di tratta, e fornire assistenza e formazione sulla sua applicazione a tutti i professionisti interessati;
- aumentare gli sforzi per identificare proattivamente le vittime della tratta a scopo di sfruttamento del lavoro, rafforzando i compiti e la formazione degli ispettori del lavoro e delle altre agenzie competenti e coinvolgendo sindacati e ONG;
- adottare misure per identificare proattivamente le vittime della tratta finalizzata ad altre forme di sfruttamento, quali la criminalità forzata, l'accattonaggio forzato, il matrimonio forzato e la rimozione di organi;
- fornire alle risorse adeguate alle ONG impegnate nella individuazione delle vittime di tratta tra i richiedenti asilo e consentire la loro efficace cooperazione con altre ONG, comprese quelle impegnate in operazioni di salvataggio in mare;
- assicurare l'identificazione delle possibili vittime di tratta a tutti i valichi di frontiera conformemente ai *Recommended Principles and Guidelines on Human Rights at International Borders*, elaborati dall'Alto Commissario per i diritti umani delle Nazioni Unite nel 2014.

Il GRETA, inoltre, raccomanda alle autorità italiane di:

- adottare in via prioritaria un Meccanismo nazionale di *referral* per i minori vittima di tratta che tenga conto delle circostanze speciali e delle particolari esigenze dei minori soggetti a tali abusi, coinvolga specialisti dell'infanzia e garantisca che l'interesse superiore del bambino sia la considerazione primaria in tutti i procedimenti relativi ai minori vittime di tratta e ai minori a rischio;
- assicurare che tutti gli attori interessati adottino un approccio proattivo e investano sulla sensibilizzazione, per individuare i minori vittima di tratta a scopo di sfruttamento, con particolare attenzione ai bambini e ai minori non accompagnati e separati provenienti dalle comunità rom;
- garantire che i minori vittime di tratta in tutto il Paese, indipendentemente dal fatto che richiedano asilo o meno, beneficino delle misure di assistenza previste dalla Convenzione di Varsavia, compresi l'accesso ad un alloggio adeguato, l'accesso effettivo all'assistenza legale gratuita e il sostegno psicologico;
- adottare ulteriori misure per affrontare il problema degli allontanamenti e della perdita di contatto dei bambini affidati alle cure dello Stato e garantire che vi siano istruzioni chiare su quale istituzione abbia la responsabilità principale in caso di scomparsa, attivando tutte le altre autorità competenti al fine di rintracciarli e fornire loro adeguata protezione;

- monitorare l'efficacia e la qualità del sistema di tutela volontaria;
- assicurare assistenza a lungo termine per l'integrazione dei minori vittime di tratta.

Come già in occasione del precedente rapporto, il GRETA esorta nuovamente le autorità italiane a rivedere la legislazione vigente al fine di garantire che il periodo «di recupero e di riflessione» sia specificamente definito dalla legge come previsto dall'articolo 13 della Convenzione di Varsavia e che a tutte le possibili vittime straniere di tratta venga messo a disposizione sia tale periodo, sia tutte le varie misure di assistenza previste all'art. 12(1) e (2), della Convenzione durante questo periodo.

Il GRETA mostra particolare preoccupazione per la mancata attuazione da parte delle autorità italiane dell'articolo 15 della Convenzione di Varsavia (indennizzo e risarcimento legale) e sollecita nuovamente le stesse ad adottare misure per facilitare e garantire l'accesso al risarcimento alle vittime di tratta, in particolare:

- rivedere i procedimenti di risarcimento in sede penale e civile da parte dei responsabili del reato di tratta, al fine di migliorarne l'effettività;
- consentire alle vittime della tratta di esercitare il loro diritto al risarcimento informandole, in una lingua che possono comprendere, del diritto e delle procedure da seguire, e rafforzare la capacità dei professionisti legali di assistere le vittime nella loro richiesta;
- includere il tema dell'indennizzo alle vittime nei programmi di formazione per i funzionari delle forze dell'ordine, i pubblici ministeri e i giudici;
- consentire alle vittime di tratta che hanno lasciato l'Italia di beneficiare della possibilità di chiedere un risarcimento;
- istituire un regime di indennizzo statale effettivamente accessibile alle vittime di tratta, indipendentemente dalla loro nazionalità e dallo status di immigrazione, e rivedere l'importo massimo dell'indennizzo a carico dello Stato, attualmente di 1.500 euro (v. art. 12, l. 228/2003, come riformato dal d.lgs. 24/2014), per adeguarlo al danno reale subito dalle vittime;
- sfruttare appieno la legislazione vigente in materia di sequestro e confisca dei beni per garantire un risarcimento alle vittime della tratta.

Il Gruppo di esperti esorta inoltre le autorità italiane a continuare a prendere provvedimenti per garantire che il rimpatrio delle vittime di tratta sia operato nel dovuto rispetto dei loro diritti, della loro sicurezza e dignità, compreso il diritto a non essere respinti (*non-refoulement*), e nel caso dei bambini, nel pieno rispetto del principio dell'interesse superiore del minore. Richiamando il giudizio della CtEDU nel caso *Hirsi Jamaa* (v. *Annuario 2013*, pp. 275-276), il GRETA esorta le autorità italiane a garantire che le valutazioni individuali del rischio siano effettuate in tutti i casi, prima di qualsiasi rimpatrio forzato o espulsione, anche durante operazioni nelle acque territoriali libiche. In tale contesto, le autorità dovrebbero continuare a sviluppare la cooperazione con i Paesi di origine e di transito delle vittime al fine di garantire una valutazione completa dei rischi e della incolumità delle persone e il rimpatrio sicuro delle

vittime, nonché il loro effettivo reinserimento al ritorno. Piena considerazione dovrebbe essere data alle Linee guida dell'UNHCR sull'applicazione della Convenzione sui rifugiati alle persone vittime di tratta.

Ribadendo una raccomandazione già indirizzata nell'ambito del precedente ciclo di monitoraggio, il GRETA esorta le autorità italiane a garantire il rispetto dell'articolo 26 della Convenzione di Varsavia (evitare sanzioni alle vittime di tratta coinvolte nelle attività illecite) prevedendo una disposizione sulla non punibilità delle vittime della tratta che sono state costrette a agire in modo illegale, e/o sviluppando un orientamento giudiziario coerente. I pubblici ministeri dovrebbero essere incoraggiati a operare proattivamente, tenendo conto del fatto, per esempio, che un autore di reato potrebbe essere a sua volta vittima o potenziale vittima di tratta, e operare di conseguenza, tenendo conto che la tratta è una grave violazione dei diritti umani. In particolare, mentre l'accertamento della condizione di un migrante è in corso, una potenziale vittima di tratta non dovrebbe subire sanzioni per reati legati all'immigrazione.

Tra le raccomandazioni del GRETA che richiedono un'azione immediata, rientra l'effettivo contrasto giudiziario dei reati legati alla tratta, con sanzioni proporzionate e dissuasive e la revisione del Codice di condotta per le ONG che intraprendono operazioni di salvataggio dei migranti in mare, per consentire l'identificazione delle vittime di tratta in mare e nei porti.

2.11. Gruppo di Stati contro la corruzione

Il Gruppo di Stati contro la corruzione (GRECO) è stato istituito nel 1999 allo scopo di monitorare il rispetto da parte dei Paesi membri del CoE degli standard e delle norme anti-corruzione elaborate dallo stesso Consiglio. Tali standard sono contenuti negli strumenti giuridici adottati dal Consiglio d'Europa in materia di lotta alla corruzione – la Convenzione penale sulla corruzione e il suo Protocollo addizionale, e la Convenzione civile sulla corruzione – nonché in raccomandazioni e risoluzioni adottate dal Comitato dei Ministri, in particolare la risoluzione (97)24 sui 20 principi guida per la lotta contro la corruzione.

Il Gruppo conta 49 Stati (i 47 Paesi membri del CoE, più Bielorussia e Stati Uniti). L'obiettivo principale del GRECO è migliorare la capacità degli Stati di lottare contro la corruzione avvalendosi di un processo dinamico di reciproco confronto e di «pressione tra pari». Il GRECO contribuisce infatti a identificare le lacune esistenti nelle politiche nazionali di lotta contro la corruzione e incoraggia gli Stati ad adottare le riforme legislative e istituzionali necessarie a superarle. Il GRECO è inoltre un forum di condivisione di buone pratiche in materia di prevenzione e contrasto della corruzione. Il sistema di monitoraggio del GRECO si articola in cicli periodici tematici e prevede sia una procedura di valutazione «orizzontale», che coinvolge tutti gli Stati parte e termina con l'elaborazione di raccomandazioni sulle riforme necessarie nel campo legislativo e istituzionale; sia una procedura «di conformità», il cui scopo è quello di valutare le misure adottate dai singoli Stati per dare attuazione alle raccomandazioni.

L'Italia è membro del GRECO dal 30 giugno 2007 ed è stata sottoposta a quattro cicli di monitoraggio. I primi due cicli sono stati effettuati congiuntamente e si sono conclusi nel

2013 con l'adozione da parte del GRECO di una relazione supplementare (v. *Annuario 2014*, p. 182). Il 23 giugno 2014, il GRECO ha adottato, sulla base delle informazioni precedentemente fornite dal Governo, il rapporto di conformità (Greco RC-III (2014) 9E) relativo alle misure adottate dalle autorità italiane per attuare le 16 raccomandazioni ricevute nell'ambito del terzo ciclo di monitoraggio relativo a due temi: I) incriminazioni per corruzione e II) trasparenza del finanziamento ai partiti (v. *Annuario 2015*, pp.168-169). Nel corso del 2016, il GRECO ha adottato due rapporti con riferimento all'Italia: il secondo rapporto di conformità relativo al terzo ciclo di monitoraggio, reso pubblico il 2 dicembre 2016, e il rapporto di valutazione del quarto ciclo di monitoraggio (GrecoEval4Rep(2016)2), adottato il 28 ottobre 2016 e reso pubblico nel gennaio del 2017 (v. *Annuario 2017*, pp. 174-176).

Nel dicembre del 2018 il GRECO ha adottato il rapporto di conformità relativo al quarto ciclo di monitoraggio dell'Italia (GrecoRC4(2018)13), che si concentra sul tema della corruzione rispetto ai membri del Parlamento, ai giudici e ai pubblici ministeri. Il rapporto di conformità si basa sul *situation report* presentato dalle autorità italiane il 1° agosto 2018, che fornisce informazioni circa le misure adottate in risposta alle 12 raccomandazioni indirizzate dal GRECO al Governo nel precedente rapporto di valutazione.

Dopo aver analizzato le novità introdotte su questi aspetti da parte delle autorità italiane, il GRECO conclude che solo tre delle raccomandazioni indirizzate nell'ambito del precedente ciclo di monitoraggio sono state attuate in modo soddisfacente. Delle rimanenti, cinque sono state implementate in modo parziale e quattro non sono state attuate.

In relazione alle raccomandazioni concernenti la corruzione dei parlamentari, il GRECO prende atto che, secondo quanto riportato, tra il 2016 e metà del 2018 la complessità della situazione politica ha determinato un ritardo nell'attuazione delle raccomandazioni. Nella legislatura conclusasi nel 2018, il Comitato consultivo sulla condotta dei deputati, creato nel maggio del 2016, aveva proposto misure per integrare nel regolamento della Camera dei deputati un Codice di condotta anticorruzione, come raccomandato dal GRECO. Alcune iniziative per sistematizzare e finalizzare le norme e le procedure di conformità sul conflitto di interesse sono state messe in agenda, ma non sono state discusse e dovranno essere riprese dalla nuova legislatura. Il GRECO considera positivamente l'adozione del registro obbligatorio per i lobbisti presso la Camera dei Deputati, ma ritiene che dovrebbero essere adottate anche altre misure riguardanti in particolare gli ex-parlamentari, la cui influenza indebita è esercitata con strumenti in parte diversi da quelli di *lobbying* in senso stretto. Inoltre, il Senato appare arretrato rispetto alla Camera nel promuovere, attraverso l'adozione di misure mirate, l'integrità dei suoi membri. In generale, quindi, il GRECO ritiene che gli avanzamenti complessivi relativi a quest'area della propria valutazione di conformità siano piuttosto insoddisfacenti.

Decisamente migliore risulta lo sforzo delle autorità italiane per attuare le raccomandazioni relative alla corruzione relativa ai magistrati. Nel periodo 2016-2018 sono state adottate numerose leggi di riforma del sistema giudiziario che hanno complessivamente migliorato il quadro, anche se solo il tempo e la pratica dimostreranno se le modifiche introdotte in vari ambiti sono sufficienti a raggiungere gli obiettivi prefissati. Il GRECO inoltre mostra molto

interesse per le misure anti-corruzione contenute nel d.d.l. «spazza-corrotti» (A.C. 1189 al momento della pubblicazione del rapporto del GRECO, trasformato poi in l. 3/2019). Secondo il GRECO, è stato profuso uno sforzo significativo per istituire, nel sistema giudiziario, strumenti idonei ad affrontare tra i magistrati alcuni importanti nodi etici e deontologici e per fornire sostegno alla magistratura in tema di integrità. Anche l'azione messa in moto per introdurre trasparenza nella materia dei compensi ai magistrati e in tema di passaggio dei magistrati dall'attività giudiziaria all'impegno politico-parlamentare è apprezzata dal GRECO, anche che sul punto è necessario verificare l'adesione del Parlamento. Allo stesso modo, sono apprezzabili le iniziative intraprese per chiarire i rapporti gerarchici all'interno delle procure, nel rispetto dell'autonomia dei singoli pubblici ministeri. I cambiamenti introdotti in relazione ai giudici onorari, in tema di formazione professionale, supervisione e valutazione, sono considerati importanti dal GRECO, che tuttavia, sottolinea che un simile approccio organico debba essere ancora seguito per quanto riguarda il sistema della giustizia tributaria.

In considerazione di quanto sopra sintetizzato, il GRECO osserva che per dimostrare che un livello di conformità accettabile sia raggiungibile nei prossimi 18 mesi, concreti passi avanti sono ancora necessari. Ciononostante, anche considerando le azioni significative intraprese dalle autorità italiane nel settore della giustizia, e confidando che le autorità italiane continueranno a operare per adempiere alle raccomandazioni rimaste in sospeso, il GRECO conclude che l'attuale basso livello di conformità non possa essere considerato «globalmente insoddisfacente». Informazioni aggiuntive riguardo l'attuazione delle raccomandazioni non implementate dovranno essere presentate al GRECO entro il 30 giugno 2020.

2.12. Gruppo di esperti sull'azione contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica

Il Gruppo di esperti (GREVIO) è l'organismo responsabile per il monitoraggio dell'esecuzione della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta alla violenza nei confronti delle donne e alla violenza domestica («Convenzione di Istanbul») da parte degli Stati che la hanno ratificata.

La funzione principale del GREVIO è di elaborare e rendere pubblici i rapporti di valutazione sulle misure legislative e di altra natura adottate dalle parti per dare attuazione alle disposizioni della Convenzione. Se necessario, in caso di violenze gravi e persistenti, il GREVIO può avviare una procedura speciale di indagine. Può adottare anche raccomandazioni generali sui temi e sui principi della Convenzione.

Il GREVIO è attualmente composto da 15 esperti con competenza multidisciplinare in materia di diritti umani, parità di genere, violenza contro le donne, violenza domestica, assistenza e protezione delle vittime. I primi membri sono stati eletti dal Comitato degli Stati parte della Convenzione il 4 maggio 2015. Tra questi figura l'esperta italiana Simona Lanzoni.

Nel corso del 2018, dopo aver ricevuto i rispettivi rapporti nazionali sullo stato di attuazione della Convenzione di Istanbul, il GREVIO ha pubblicato i primi rapporti di valutazione nei seguenti Paesi: Albania, Austria, Danimarca, Principato di Monaco.

Il processo di monitoraggio del Gruppo di esperti nei confronti dell'Italia è cominciato nel febbraio 2018 con la somministrazione del questionario. Il primo rapporto delle autorità italiane sull'attuazione delle disposizioni della Convenzione di Istanbul è stato presentato il 22 ottobre 2018. A questo proposito numerosi rapporti e contributi supplementari sono giunti al GREVIO dalle organizzazioni della società civile, incluse le seguenti: AIDOS, End FGM, Be Free, Forum italiano per la disabilità, Relive, UNIRE e altri e gruppi di esperti e professionisti che si occupano di diritti delle donne e dei bambini. La prima visita di valutazione del GREVIO nel Paese è prevista per marzo 2019, mentre il relativo rapporto di valutazione dovrebbe essere reso pubblico nel gennaio del 2020.

2.13. Comitato di Lanzarote

Il Comitato degli Stati parti della Convenzione sulla protezione dei bambini dallo sfruttamento e dall'abuso sessuale (conosciuto anche come «Comitato di Lanzarote») è l'organismo istituito dal Consiglio d'Europa per monitorare l'attuazione di tale Convenzione.

Il Comitato è composto di rappresentanti degli Stati parte della Convenzione attuali e potenziali e ha la funzione di valutare la protezione dei bambini contro la violenza sessuale sulla base delle informazioni fornite dalle autorità nazionali in risposta a due questionari periodici (un questionario generale e un questionario tematico) e di altre fonti. Il membro italiano del Comitato è Tiziana Zannini, del Dipartimento per le pari opportunità della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Il Comitato ha anche la funzione di facilitare la raccolta, l'analisi e lo scambio di informazioni, esperienze e buone pratiche per aumentare la capacità di prevenire e combattere l'abuso e la violenza sessuale nei confronti dei minori. In questo ambito, il Comitato organizza attività di *capacity building* finalizzate allo scambio di informazioni e alla realizzazione di udienze su questioni specifiche sollevate dall'implementazione della Convenzione.

Il 31 gennaio 2018, il Comitato ha pubblicato il secondo rapporto collettivo relativo al primo ciclo di monitoraggio tematico dell'attuazione della Convenzione. Diversamente dal primo rapporto, che si concentrava sugli standard giuridici e sui meccanismi di raccolta dati per favorire la protezione dei bambini contro gli abusi sessuali nel «circolo della fiducia», questo secondo rapporto si concentra sulle strategie (strutture, misure e processi in corso) adottate a tale fine. Il rapporto, che è costruito a partire dalle risposte date ad un questionario dalle autorità dei 26 Paesi che hanno ratificato la Convenzione (tra cui l'Italia) affronta in particolare gli aspetti relativi al coinvolgimento dei principali attori, la creazione di consapevolezza su tali questioni, l'educazione e la formazione e i processi in corso per monitorare e negare l'accesso ai bambini da parte di persone condannate di abusi sessuali nei loro confronti, e fa il punto sulle misure e i programmi di intervento esistenti per fornire assistenza a persone che temono di commettere crimini sessuali e per prevenire che persone che hanno commesso reati di questo tipo possano ripetere queste azioni.

3. Unione Europea

3.1. Parlamento europeo

Il Parlamento europeo, insieme con la Commissione e il Consiglio, svolge un ruolo di primo piano nella promozione e protezione dei diritti umani nel complessivo quadro di attività dell'UE.

Tra le Commissioni permanenti del Parlamento europeo rilevanti per il tema dei diritti umani, si segnala la Sottocommissione per i diritti umani (Presidente: Pier Antonio Panzeri) all'interno della Commissione per gli affari esteri (membri italiani: Goffredo Maria Bettini, Mario Borghezio, Fabio Massimo Castaldo, Lorenzo Cesa, Pier Antonio Panzeri; membri italiani supplenti: Brando Benifei, Raffaele Fitto).

Altre Commissioni rilevanti per il tema in esame sono la Commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni (membri italiani: Caterina Chinnici, Laura Ferrara, Cécile Kashetu Kyenge, Barbara Matera, Alessandra Mussolini, Giancarlo Scottà; membri italiani supplenti: Fabio Massimo Castaldo, Ignazio Corrao, Innocenzo Leontini, Elly Schlein, Barbara Spinelli, Daniele Viotti); la Commissione per gli affari costituzionali (Vicepresidente: Barbara Spinelli; altri membri italiani: Mercedes Bresso, Fabio Massimo Castaldo; membro italiano supplente: Roberto Gualtieri); la Commissione per gli affari giuridici (Vicepresidente: Laura Ferrara; altro membro italiano: Enrico Gasbarra; membri italiani supplenti: Isabella Adinolfi, Mario Borghezio, Sergio Gaetano Cofferati); la Commissione occupazione e affari sociali (membri italiani: Laura Agea, Tiziana Beghin, Brando Benifei, Mara Bizzotto, Elena Gentile; membri italiani supplenti: Silvia Costa, Rosa D'Amato, Alessandra Mussolini, Flavio Zanonato); la Commissione ambiente, sanità pubblica e sicurezza alimentare (membri italiani: Marco Affronte, Simona Bonafè, Alberto Cirio, Elisabetta Gardini, Giovanni La Via, Massimo Paolucci, Piernicola Pedicini, Damiano Zoffoli; membri italiani supplenti: Renata Briano, Nicola Caputo, Caterina Chinnici, Herbert Dorfmann, Eleonora Evi, Eleonora Forenza, Elena Gentile, Danilo Oscar Lancini, Aldo Patriciello); la Commissione sviluppo (membri italiani: Ignazio Corrao, Elly Schlein; membri italiani supplenti: Cécile Kashetu Kyenge, Piernicola Pedicini, Patrizia Toia); la Commissione diritti della donna e uguaglianza di genere (Vicepresidente: Barbara Matera; altri membri italiani: Isabella Adinolfi, Daniela Aiuto, Pina Picierno; membri italiani supplenti: Eleonora Forenza, Alessandra Mussolini, Elly Schlein, Marco Zullo) e la Commissione petizioni, di cui si dirà in seguito.

Pietro de Perini

Nel 2018, il Premio Sacharov per la libertà di pensiero è stato assegnato a Oleg Sentsov, regista e scrittore ucraino, aperto oppositore dell'annessione della Crimea da parte della Russia, arrestato il 10 maggio 2014 con l'accusa di aver progettato atti terroristici contro il dominio *de facto* della Russia in Crimea.

Tra gli atti del Parlamento europeo adottati nel 2018 portanti su temi attinenti ai diritti umani e contenenti, al contempo, specifici riferimenti ad iniziative portate avanti dall'Italia si ricordano: la risoluzione sulla decisione del Parlamento europeo del 18 aprile relativa al discarico per l'esecuzione del bilancio dell'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo per l'esercizio 2016 (P8_TA(2018)0140), la risoluzione del 3 maggio sulla protezione dei minori migranti (P8_TA(2018)0201), le risoluzioni del 25 ottobre sull'impiego e le politiche sociali nell'area dell'Euro (P8_TA(2018)0432) e sull'aumento della violenza neofascista in Europa (P8_TA(2018)0428), la risoluzione del 13 novembre sugli standard minimi per le minoranze nell'UE (P8_TA(2018)0447) e la risoluzione del 13 dicembre sulla situazione dei difensori dei diritti umani in Egitto (P8_TA(2018)0526).

Commissione per le petizioni

Compito della Commissione è esaminare le petizioni presentate dai cittadini (diritto sancito dalla CDFUE all'art. 44, nonché artt. 24 e 227 TFUE) adoperandosi per risolvere le eventuali violazioni dei diritti loro conferiti dal diritto dell'Unione. Membri italiani della Commissione sono Alberto Cirio, Andrea Cozzolino ed Eleonora Evi; i membri italiani supplenti sono Laura Agea e Michele Giuffrida.

Tra il 17 e il 18 dicembre una delegazione della Commissione ha condotto una visita nell'area della Valledora in Piemonte allo scopo di fare degli accertamenti in relazione alla petizione 0909-20163 che critica il grave deterioramento ambientale di questa zona, originariamente a carattere prevalentemente agricolo, che oggi ospita discariche e rifiuti industriali che coprono un'area di 4 milioni di metri cubi.

3.2. Commissione europea

La Commissione europea ha un ruolo centrale nello sviluppo e messa in opera delle politiche dell'Unione Europea in materia di diritti umani sia al suo interno, sia nei confronti dei Paesi terzi.

Tra i 28 Commissari che la compongono, assumono particolare rilevanza: Frans Timmermans, Primo Vicepresidente incaricato alla qualità della legislazione, relazioni interistituzionali, stato di diritto e Carta dei diritti fondamentali; Dimitris Avramopoulos, Commissario per la migrazione, affari interni e cittadinanza; Marianne Thyssen, Commissaria per occupazione, affari sociali, competenze e mobilità dei lavoratori; Christos Stylianides, Commissario per gli aiuti umanitari e la gestione delle crisi; Vera Jourová, Commissaria per la giustizia, consumatori e parità di genere.

Risorsa finanziaria di primaria importanza per le attività dell'Unione Europea in materia di diritti umani è lo Strumento europeo per la promozione della democrazia e dei diritti

umani nel mondo (EIDHR) il quale, tra l'altro, sostiene le attività del Centro interuniversitario europeo per i diritti e la democratizzazione (EIUC) – ora *Global Campus* per i diritti umani, che gestisce vari master in materia di diritti umani e in particolare il Master europeo in diritti umani e democratizzazione (E.MA).

Ulteriori dettagli sull'azione della Commissione sono riportati nella sezione dedicata alla normativa dell'UE nel 2018 (v. Parte I, 1.3.2).

3.3. Consiglio dell'Unione Europea

Al suo interno sono attivi i Gruppi di lavoro «Diritti umani» (COHOM), «Diritti fondamentali, diritti dei cittadini e libera circolazione delle persone» (FREMP), «Asilo» e «Diritto internazionale pubblico»; all'interno di quest'ultimo opera una formazione dedicata alla Corte penale internazionale.

Non si registrano per il 2018 atti del Consiglio contenenti specifici riferimenti all'Italia sul tema dei diritti umani.

3.4. Corte di giustizia dell'Unione Europea

Con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona che ha attribuito valore vincolante alla Carta di Nizza, la Corte di giustizia svolge un ruolo sempre più centrale in materia di promozione dei diritti umani nella sfera dell'applicazione del diritto dell'UE.

Dall'8 ottobre 2018 fanno parte della Corte Lucia Serena Rossi in qualità di giudice, e Giovanni Pitruzzella, in qualità di avvocato generale (nei mesi precedenti del 2018, questi ruoli erano ricoperti da Antonio Tizzano, giudice e Vicepresidente della CGUE, e Paolo Mengozzi, avvocato generale).

Secondo i dati forniti dalla CGUE, nel 2018 l'Italia si posiziona al secondo posto per il numero di ricorsi pregiudiziali (art. 267 TFUE) introdotti dinnanzi alla Corte (68 su 568), preceduta solo dalla Germania (78 ricorsi).

Per una selezione della giurisprudenza della CGUE riguardante l'Italia nell'anno 2018, v. Parte IV, 3.

3.5. Servizio europeo per l'azione esterna

Il Servizio europeo per l'azione esterna è il servizio diplomatico dell'UE. Assiste l'Alto Rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza nella conduzione della PESC/PESD e nell'assicurare la coerenza dell'azione esterna dell'UE nella sua funzione sia di Presidente del Consiglio affari esteri sia di Vicepresidente della Commissione. Da novembre 2014 ricopre l'incarico di Alto Rappresentante Federica Mogherini.

Le attività e iniziative portate avanti dal Servizio coinvolgono una rete estesa di delegazioni europee nel mondo. Tra quelle portate avanti nel corso del 2018 si menziona, con riferimento specifico al contributo dell'Italia, il lancio,

in data 14 novembre, di due progetti volti ad affrontare il diritto alla salute, all'igiene e all'accesso all'acqua potabile in Sudan. I progetti sono promossi da parte dell'Agenzia italiana per la cooperazione internazionale, l'Ambasciata d'Italia in Sudan e la delegazione dell'UE in Sudan con un finanziamento di 14 milioni di euro.

3.6. Rappresentante Speciale per i diritti umani

Figura istituita dal Consiglio dell'UE con decisione 2012/440/PESC del 15 luglio 2012, il Rappresentante Speciale dell'Unione Europea per i diritti umani ha il compito, tra gli altri, di rafforzare il dialogo con tutti gli attori coinvolti e rilevanti per la politica dell'UE sui diritti umani, tra cui naturalmente le organizzazioni internazionali, gli Stati ma anche le organizzazioni della società civile. Nominato il 1° settembre 2012, il primo a ricoprire tale incarico è il greco Stavros Lambrinidis. (Il suo mandato è stato prorogato fino al 28 febbraio 2019. Dal 1° marzo sarà sostituito in questo ruolo dall'irlandese Eamon Gilmore.)

Nessuna attività di rilievo in relazione all'Italia nel 2018.

3.7. Agenzia dei diritti fondamentali (FRA)

Organismo consultivo istituito nel 2007, la FRA è il principale strumento tecnico a disposizione dell'UE con il compito di supportare le istituzioni europee e nazionali nella promozione e nella tutela dei diritti umani. Dal 16 dicembre 2015 è direttore dell'Agenzia Michael O'Flaherty (Irlanda). Dal luglio 2015 siede nel Management Board della FRA per l'Italia Filippo di Robilant (dal 29 settembre 2017 in qualità di vicepresidente). Quest'ultimo, da maggio 2017, siede anche nell'Executive Board dell'Agenzia.

Il lavoro di ricerca della FRA si sviluppa principalmente attraverso la raccolta e l'analisi comparata di dati relativi alla situazione dei diritti fondamentali nei diversi Stati membri dell'UE, tra cui anche l'Italia. A tale riguardo, di seguito vengono illustrati in maniera sintetica alcuni dei rapporti elaborati dalla FRA nel corso del 2018, con alcune considerazioni relative agli elementi più significativi emersi in relazione all'Italia:

Being black in the EU (novembre 2018). Il rapporto sintetizza i risultati della seconda indagine di larga scala a livello europeo effettuata dalla FRA sui migranti e le minoranze (EU-MIDIS II) ed esamina le esperienze di quasi 6.000 persone di discendenza africana in 12 Stati membri dell'UE.

Dai dati presentati nel rapporto emerge che in Italia, per quanto riguarda la prevalenza delle molestie razziste percepite negli ultimi cinque anni, il 48% delle persone di discendenza africana afferma di aver fatto esperienza di molestie motivate dall'odio razziale. Il 70% delle persone fermate dalla Polizia nei 12 mesi precedenti all'indagine ritiene che l'ultima volta che sono state fermate ci fosse alla base una motivazione razziale. Solo il 9% dei rispondenti che si è sentito vittima di discriminazione razziale ha fatto denuncia o rapporto

relativamente all'incidente più recente. Attorno al 19% dei rispondenti conosce l'esistenza di un organismo per l'eguaglianza nel Paese e circa il 27% dice di essere a conoscenza delle leggi contro le discriminazioni in vigore. La percezione di discriminazione su base razziale nell'ambito della ricerca del lavoro è piuttosto alta e si assesta al 46% dei rispondenti. Il 42% dei rispondenti tra i 18 e i 24 anni non ha né cerca un impiego e non frequenta una scuola né un corso di formazione o di aggiornamento professionale. Il 31% dei rispondenti afferma che è stato impossibile affittare privatamente un appartamento in Italia per via della loro origine razziale o etnica, mentre al 20% è stato chiesto un affitto maggiorato per via delle loro differenze razziali o etniche.

From institutions to community living for persons with disabilities: perspectives from the ground (dicembre 2018). Il rapporto presenta le principali osservazioni emerse durante il lavoro sul campo circa fattori di avanzamento e le barriere al processo di deistituzionalizzazione per chi vive in sistemazioni istituzionali in una prospettiva di realizzazione del diritto delle persone con disabilità di vivere indipendentemente nella comunità conformemente alla Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità. Il rapporto si concentra principalmente sul livello locale, dando voce ad un gamma ampia e diversificata di operatori e di persone con disabilità.

Con riferimento all'Italia il rapporto fa riferimento al secondo Piano d'azione nazionale per la promozione dei diritti e dell'integrazione delle persone con disabilità e riconosce che gli addetti ai lavori apprezzano l'inclusione in esso di punti d'azione che si riferiscono specificatamente a politiche, servizi e modelli organizzativi volti a sostenere la vita indipendente e l'inclusione nella comunità delle persone con disabilità. I partecipanti all'indagine notano anche che l'elevato livello di delocalizzazione delle competenze su questi aspetti in Italia fa da barriera all'applicazione uniforme di questa politica a livello nazionale. Sul tema dell'impegno politico, i partecipanti indicano la l. 122/2016 come indicatore di un impegno unitario alla deistituzionalizzazione che muove da progetti-pilota volontari verso un impegno nazionale fermo a chiudere gli istituti per disabili e creare servizi basati sulla comunità. Secondo i partecipanti allo studio, i progetti pilota a livello locale e regionale in Italia giocano un ruolo importante per informare, incoraggiare e sviluppare le politiche a livello nazionale. Infatti, i partecipanti provenienti da tutti i gruppi di attori coinvolti a livello nazionale e locale nello studio identificano le reti territoriali come uno dei principali fattori a sostegno del processo di deistituzionalizzazione dal momento che, mettendo assieme cooperative sociali, aziende private e altre associazioni coinvolte nella fornitura di servizi, queste facilitano un approccio olistico alla deistituzionalizzazione.

Tra gli ostacoli all'attuazione di tale processo, i partecipanti allo studio indicano come fattore chiave la crisi finanziaria, che ha comportato riduzione delle risorse dedicate al processo di deistituzionalizzazione in Italia. Altri fattori più specifici identificati dagli attori coinvolti nell'indagine riguardano la periodicità annuale dei finanziamenti che rendono difficile la pianificazione dei progetti di delocalizzazione, gli interessi acquisiti a livello politico all'interno di fornitori di servizi istituzionali. Sulla questione delle barriere alla deistituzionalizzazione derivanti dalla mancanza di orientamenti in materia dal livello nazionale a quello locale, il documento fa riferimento alle le Linee guida per

la presentazione di progetti in materia di vita indipendente ed inclusione nella società delle persone con disabilità come un'eccezione.

Nell'aprile del 2018, la FRA in collaborazione con l'Ufficio dell'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza ha preparato e diffuso una nota relativa ai principali cambiamenti intervenuti in materia di tutela legale dei minori stranieri non accompagnati in Italia a seguito dell'adozione della l. 7 aprile 2017, n. 47 (Disposizioni in materia di misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati). Secondo la nota, l'approccio introdotto dalla nuova legge potrebbe diventare una pratica promettente a livello EU, dal momento che istituisce un sistema di tutela legale flessibile che può rispondere alle mutevoli necessità e che è anche meno costoso di un sistema basato su tutori professionisti, coinvolgendo la società nel Paese di destinazione. Allo stesso tempo, ci sono rischi potenziali da valutare nell'attuazione di questo approccio, in particolare sul tema della gestione, del sostegno e della supervisione di un alto numero di persone che potrebbero decidere di diventare tutori volontari.

3.8. Mediatore europeo

Istituito con il Trattato di Maastricht del 1992 e menzionato dagli artt. 24 e 228 TFUE, il Mediatore europeo prende in esame i ricorsi presentati dai cittadini europei per i casi di cattiva amministrazione nell'azione delle istituzioni e degli organi dell'Unione. Eletto dal PE, il Mediatore agisce in completa indipendenza. Ricopre tale carica Emily O'Reilly, già Difensore civico nazionale della Repubblica d'Irlanda.

Secondo la relazione sulle attività del Mediatore europeo relative al 2017 (pubblicata il 16 maggio 2018), nell'arco temporale considerato l'Ufficio ha trattato 2.201 denunce, di cui 123 provenienti dall'Italia; ha avviato 447 indagini (di cui 41 per denunce provenienti dall'Italia), completandone nel complesso 363. Nello stesso anno, 14 sono state le indagini avviate dal Mediatore di propria iniziativa.

3.9. Garante europeo della protezione dei dati

Figura istituita dal regolamento 45/2001, il Garante europeo della protezione dei dati ha il compito di garantire il rispetto del diritto alla vita privata nel trattamento dei dati personali da parte delle istituzioni e degli organi dell'UE, così come previsto anche dagli articoli 7-8 della Carta di Nizza. Autorità indipendente eletta dal Parlamento e dal Consiglio dell'UE, l'attuale Garante è Giovanni Buttarelli, già segretario generale del Garante per la *privacy* italiano.

Nessuna attività di rilievo in relazione all'Italia nel 2018.

4. Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa (OSCE)

Adottando un approccio multidimensionale alla sicurezza, l'OSCE (57 Stati partecipanti) si occupa di prevenzione dei conflitti, gestione delle crisi e riabilitazione post-conflitto. Tra i suoi meccanismi e organi si segnalano l'Ufficio per le istituzioni democratiche e i diritti umani (ODIHR); l'Alto Commissario sulle minoranze nazionali; il Rappresentante sulla libertà dei media; il Rappresentante speciale e coordinatore per la lotta alla tratta degli esseri umani. Il Segretario generale dell'Organizzazione è dal 2017 Thomas Greminger (Svizzera).

Con decisione unanime adottata dagli Stati Partecipanti dell'OSCE nel 2016, l'Italia è stata eletta alla Presidenza dell'OSCE per l'anno 2018. Durante questo periodo, il Paese ha quindi coordinato il processo decisionale e ha definito le priorità dell'azione dell'Organizzazione, coadiuvato da Austria (Presidenza OSCE 2017) e Slovacchia (Presidenza OSCE 2019).

Le principali priorità seguite dall'Italia nel corso dell'anno in esame hanno riguardato:

- il pieno sostegno politico, in continuità con l'azione delle precedenti Presidenze, agli sforzi per la ricerca di una soluzione alla crisi ucraina, basata sugli accordi di Minsk e in raccordo con il formato Normandia;
- il ruolo dell'OSCE nei conflitti «protratti» (Nagorno-Karabakh, Transnistria, Georgia: Abkhazia e Ossezia);
- maggiore attenzione sulle sfide e le opportunità provenienti dal Mediterraneo, incluse le migrazioni;
- sviluppo di un approccio proattivo in relazione alle tre dimensioni della sicurezza che caratterizzano il lavoro dell'OSCE e sulle nuove sfide transnazionali e multidimensionali alla sicurezza (terrorismo, *cyber security*, lotta ai traffici illeciti, dal narcotraffico al traffico di beni culturali);
- rafforzamento del dialogo su questioni politico/militari volto alla creazione di un clima di fiducia tra gli Stati partecipanti all'OSCE, anche stimolando la discussione sull'evoluzione della sicurezza in Europa e sulle modalità per ristabilire un livello adeguato di «sicurezza cooperativa»;
- rafforzamento del dialogo su questioni quali la promozione del progresso economico e della sicurezza attraverso l'innovazione, il capitale umano, il buon governo e la transizione energetica verde;

Pietro de Perini

- promozione dell'universalità e indivisibilità di tutti i diritti fondamentali, contrasto a ogni forma di discriminazione e intolleranza e alla tratta di esseri umani.

Il Capo della missione italiana presso l'OSCE è l'Amb. Alessandro Azzoni. All'Assemblea parlamentare dell'OSCE, con sede a Varsavia, siedono 13 membri della Camera e del Senato. A seguito delle elezioni politiche del 4 marzo 2018, il Capo della delegazione parlamentare è Paolo Grimoldi. Gli altri 12 parlamentari italiani sono: Luigi Augussori, Alex Bazzaro, Gianluca Castaldi, Mauro Del Barba Gianluca Ferrara, Niccolò Invidia, Emanuele Scagliusi, Renato Schifani, Paola Taverna, Achille Totaro, Valentino Valentini, Vito Vattuone (v. *Annuario 2018*, p. 183, per la composizione della delegazione italiana nei primi mesi del 2018). A partire dal 1° gennaio 2016, il funzionario italiano Roberto Montella ricopre l'incarico di Segretario generale dell'Assemblea parlamentare dell'OSCE.

L'Italia è fra i principali Paesi contributori. Nel 2018, il contributo italiano al bilancio è stato di circa 14,3 milioni di euro (10,4% circa del bilancio complessivo), pari a quelli di Francia e Regno Unito, inferiore solo al contributo degli Stati Uniti d'America (12,4%) e della Germania (10,9%). L'Italia ha anche partecipato per circa il 13% delle spese extra bilancio, con un impegno pari a 5.5 milioni di euro, posizionandosi al terzo posto. Nel 2018, L'Italia è al terzo posto anche per il numero di funzionari impegnati nel Segretariato, nelle istituzioni OSCE e nelle missioni sul campo (61).

Tra le attività organizzate o promosse dalla Presidenza italiana dell'OSCE nel 2018 si segnalano le seguenti (altre iniziative specifiche sono trattate nelle successive sezioni, dedicate ai rispettivi meccanismi):

- l'incontro dei direttori politici dell'Organizzazione, tenutosi a Roma su questioni relative alle priorità della Presidenza italiana, le tre dimensioni della sicurezza, e proposte per la riforma dell'Organizzazione (8 ottobre 2018);

- il corso di formazione per funzionari delle forze dell'ordine in Kosovo finalizzato a rafforzare le capacità di contrasto alla corruzione attraverso la presentazione di esperienze e buone pratiche della Guardia di Finanza e del Servizio per l'azione penale (tra il 16 e il 19 ottobre);

- la «Conferenza sul contrasto all'intolleranza e alla discriminazione con un'attenzione particolare sulla discriminazione basata sulla religione e sul credo: verso una risposta comprensiva nella regione OSCE» (Roma, 23 ottobre).

Nel quadro delle sue funzioni di Presidente dell'Organizzazione, il Governo italiano ha infine organizzato e ospitato a Milano, il 7 dicembre 2018, il 25° Consiglio ministerale dell'OSCE. Tra i vari documenti adottati durante il vertice, una Dichiarazione sul miglioramento della sicurezza e della cooperazione nel Mediterraneo, decisioni sulla prevenzione e il contrasto alla violenza nei confronti delle donne, alla tratta di bambini e minori non accompagnati, una dichiarazione sul contributo dei giovani agli sforzi per la pace e la sicurezza, una dichiarazione in supporto del progresso nelle negoziazioni del Processo di pace in Transnistria. Con specifica attenzione alla dimensione umana dell'approccio alla sicurezza dell'OSCE è stata adottata una decisione per accrescere la sicurezza dei giornalisti nella regione.

Si ricorda infine la realizzazione presso il CoESPU di Vicenza della quinta iniziativa internazionale di formazione basata su attività di simulazione relativa al contrasto alla tratta lungo le rotte migratorie secondo un approccio multi-agenzia e basato sui diritti umani.

La principale attività di monitoraggio da parte dei meccanismi OSCE con specifico riferimento alla situazione italiana nel corso del 2018 ha riguardato la valutazione da parte dell'ODIHR delle elezioni politiche del 4 marzo (v., in questa Parte, 4.1). In una prospettiva che tiene conto dell'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile, le raccomandazioni indirizzate in quest'ambito alle autorità italiane volte a migliorare l'efficacia, la trasparenza e l'inclusività del processo elettorale nel Paese costituiscono altresì un contributo all'attuazione di due Obiettivi di sviluppo sostenibile: il 10 (ridurre l'ineguaglianza all'interno di e fra le Nazioni) e il 16 (pace, giustizia e istituzioni forti), con particolare riferimento ai traguardi 16.3 (promuovere lo stato di diritto a livello nazionale e internazionale e garantire un pari accesso alla giustizia per tutti) e 16.6 (sviluppare a tutti i livelli istituzioni efficaci, responsabili e trasparenti).

4.1. Ufficio per le istituzioni democratiche e i diritti umani (ODIHR)

L'ODIHR è la principale istituzione dell'OSCE che dal 1991 assiste gli Stati membri nell'attuazione dei loro impegni in materia di dimensione umana. Dal 19 luglio 2017 la Direttrice dell'Ufficio è Ingibjörg Sólrún Gísladóttir (Islanda).

Il 6 giugno 2018 l'ODIHR ha adottato il rapporto finale sulle elezioni politiche italiane del 4 marzo 2018. Il rapporto si basa sulle conclusioni della Missione di valutazione elettorale (EAM) inviata in Italia tra il 20 febbraio e l'8 marzo su invito della delegazione permanente d'Italia presso l'OSCE, e sulla base delle raccomandazioni della Missione di valutazione preparatoria (NAM) inviata nel Paese nel dicembre del 2017.

In via generale, secondo l'ODIHR, le elezioni del 4 marzo sono state democratiche e pluraliste e hanno offerto agli elettori un'ampia gamma di candidati. Pur essendo stata condotta nel rispetto delle libertà fondamentali, la campagna elettorale è stata conflittuale e talvolta caratterizzata da stereotipi di natura discriminatoria e da retorica intollerante nei confronti degli immigrati, anche sui social media. Le elezioni si sono svolte con professionalità e hanno dimostrato un alto grado di fiducia dei cittadini nei confronti della relativa amministrazione sebbene occorra rivedere e consolidare i regolamenti e la formazione del personale elettorale riguardo alle procedure fondamentali dello scrutinio per migliorare la coerenza e la parità di trattamento di tutti gli elettori. A questo proposito, secondo l'ODIHR, i criteri di selezione degli scrutatori dovrebbero essere chiaramente definiti e unificati per migliorare ulteriormente il lavoro degli uffici elettorali. Inoltre, la legislazione dovrebbe essere modificata per includere la formazione obbligatoria degli scrutatori al fine di garantire un'attuazione coerente delle procedure di voto e di conteggio. Il sistema di nomina dei presidenti e degli scrutatori sia per i seggi elettorali nazionali, sia per quelli esteri dovrebbe essere quindi rivisto e dovrebbero essere adottate le misure necessarie per evitare l'assenza dei componenti dei

seggi durante i giorni delle elezioni. Per migliorare ulteriormente la trasparenza del processo di registrazione, i risultati preliminari dei seggi elettorali dovrebbero essere pubblicati non appena ricevuti. I risultati ufficiali dei seggi elettorali dovrebbero essere pubblicati una volta validati.

Secondo le osservazioni contenute nel rapporto ODIHR, il *quadro giuridico italiano relativo al processo elettorale* è frammentato e importanti cambiamenti sono stati introdotti solo pochi mesi prima delle elezioni. La nuova legge elettorale è stata adottata senza consultazione pubblica, con una procedura affrettata e costituzionalmente contestata. Le modifiche legislative comprendono cambiamenti al sistema elettorale, la delimitazione delle circoscrizioni elettorali e un nuovo sistema di finanziamento della campagna elettorale. La maggior parte delle precedenti raccomandazioni dell'ODIHR devono ancora essere attuate e permangono alcune carenze legislative.

Per colmare le lacune relative alla *diseguaglianza di voto* si dovrebbe prendere in considerazione la possibilità di concedere pari diritto di voto per le elezioni al Senato a tutti i cittadini che abbiano raggiunto la maggiore età. Sarebbe opportuno, inoltre, prendere in considerazione la possibilità di integrare i regolamenti nella legislazione elettorale, in modo da garantire la certezza e la coerenza del diritto. La riforma giuridica dovrebbe essere avviata con largo anticipo rispetto alle prossime elezioni e prevedere consultazioni aperte con tutte le parti interessate. Si dovrebbe prendere prioritariamente in considerazione la possibilità di aderire più rigorosamente alla proporzione elettorale per tutte le circoscrizioni del Paese, comprese quelle situate all'estero, in linea con le buone pratiche internazionali in materia di parità di voto, fatta salva la tutela delle minoranze.

Secondo l'ODIHR, la verifica delle *firme raccolte per la presentazione delle liste elettorali* manca di norme chiare e dovrebbe essere semplificata per evitare possibili inesattezze ed errori. Le autorità dovrebbero prendere in considerazione la possibilità di chiarire la definizione e i criteri necessari per la classificazione dei simboli di partito. Inoltre, la legislazione dovrebbe essere rivista per consentire la presentazione di candidature indipendenti, in linea con gli impegni internazionali. Date le funzioni pressoché identiche delle due camere del parlamento, si dovrebbe prendere in considerazione l'eliminazione dei diversi requisiti di età per i rispettivi candidati.

Nonostante la nuova legge elettorale abbia introdotto norme in base alle quali i candidati delle liste in collegi elettorali plurinominali devono *alternarsi in base al genere*, a pena di impresentabilità della lista, le donne non sono state protagoniste fondamentali della campagna elettorale, né come candidate né come partecipanti agli eventi della stessa e nel nuovo Parlamento italiano solo il 34% dei deputati sono donne.

Con riferimento agli *elettori con disabilità*, gli organi amministrativi hanno adottato misure concrete per promuoverne la partecipazione fornendo assistenza supplementare per votare, se necessario, e permettendo loro di votare in tutti i seggi elettorali a loro accessibili all'interno dello stesso Comune. Tuttavia, queste disposizioni speciali non si applicano ai soggetti con disabilità mentali, in contrasto con gli obblighi internazionali. Come priorità,

la legislazione elettorale dovrebbe essere armonizzata con gli obiettivi della Convenzione sui diritti delle persone con disabilità per garantire il pieno diritto di voto a tutte le persone con disabilità, compreso il diritto di richiedere assistenza durante lo scrutinio. Negli ospedali, nelle carceri e nei centri di detenzione preventiva sono stati istituiti alcuni seggi elettorali speciali ed è stato consentito il voto mobile per gli elettori costretti a casa.

Pur descrivendola come una campagna elettorale di basso profilo, l'ODIHR afferma che i *toni* sono stati di antagonismo e confronto e sebbene la campagna sia stata nel complesso pacifica, ci sono stati alcuni episodi di violenza, tra cui una sparatoria che ha visto coinvolto un attivista di estrema destra, con il ferimento di sei immigrati.

Sulle questioni relative al *finanziamento della campagna*, nonostante i miglioramenti apportati dalle ultime elezioni per quanto riguarda il divieto generale di donazioni anonime, la previsione di una soglia più bassa per la divulgazione della provenienza delle donazioni e la revisione delle sanzioni in caso di violazione delle norme in materia di finanza politica, permangono alcune preoccupazioni che riguardano principalmente la mancanza di poteri e risorse adeguati per svolgere un'attività proattiva ed efficiente di supervisione, analisi e applicazione dei regolamenti di finanza politica, nonché di un calendario per la divulgazione delle entrate e delle spese per le campagne elettorali. Secondo l'ODIHR, per migliorare la trasparenza si potrebbe prendere in considerazione la divulgazione dei rendiconti finanziari delle campagne elettorali prima del giorno delle elezioni, nonché l'estensione a tutti i donatori e a terzi non affiliati delle norme relative agli obblighi di rendicontazione e divulgazione. Come priorità si potrebbe prendere in considerazione il rafforzamento del sistema di controllo, anche attribuendo a un organo di vigilanza principale mandato, poteri e risorse adeguate a svolgere proattivamente ed efficacemente funzioni di controllo, supervisione, investigazione e applicazione dei regolamenti in materia di politica finanziaria.

Sulle questioni relative ai *media*, l'ODIHR nota che, nonostante le raccomandazioni internazionali, la diffamazione, la calunnia e il vilipendio restano illeciti penali in Italia. Le disposizioni penali in materia, al contrario, dovrebbero essere strettamente proporzionate al danno effettivamente arrecato. Per quanto riguarda la copertura della campagna elettorale, i mezzi di comunicazione hanno dato ampio spazio, consentendo ai cittadini di avere accesso a varie opinioni politiche e di fare una scelta informata. Sebbene sia le reti pubbliche che quelle commerciali abbiano organizzato *talk show* e lunghe interviste con i candidati, non c'è stato alcun dibattito diretto tra i leader dei partiti. In conformità con la legislazione in vigore, il servizio radiotelevisivo pubblico ha concesso tempo di trasmissione gratuito a tutte le parti contendenti, anche se al di fuori del «prime time» limitando in modo significativo il loro pubblico potenziale. Secondo le valutazioni dell'ODIHR, si potrebbe prendere in considerazione la possibilità di assegnare ai candidati un tempo di radiotelevisivo nel momento in cui è probabile che le loro presentazioni raggiungano il pubblico più ampio possibile. Tra le debolezze relative al settore della comunicazione e dei media durante la campagna elettorale, la missione ODIHR rileva altresì la necessità di rafforzare l'indipenden-

za dell'AGCOM. In particolare, l'indipendenza dell'autorità di vigilanza sui media radiotelevisivi potrebbe essere ulteriormente rafforzata rivedendo il sistema di nomina dei suoi membri.

Con riferimento *all'esame dei ricorsi relativi ai risultati elettorali*, funzione affidata al nuovo Parlamento, permangono alcune lacune nella legislazione che potrebbero limitare il diritto a un ricorso effettivo, come l'assenza della possibilità di adire un tribunale competente quale autorità preposta al controllo finale dei risultati elettorali e la mancanza di termini adeguati alla risoluzione dei ricorsi in materia elettorale. Secondo l'ODIHR, per garantire l'attuazione del diritto a un ricorso effettivo e tempestivo, la legislazione dovrebbe prevedere termini adeguati alla decisione in merito ai reclami elettorali a tutti i livelli. Le informazioni sui reclami e sulle richieste di riconteggio presentati dovrebbero essere messe a disposizione del pubblico.

Tra le altre attività promosse dall'ODIHR aventi connessioni con l'Italia attuate nel corso del 2018 si segnala l'organizzazione di un corso di formazione per i rappresentanti di società civile e per i professionisti legali che lavorano con le vittime di reati d'odio. Il corso, tenutosi a Milano tra l'11 e il 12 aprile si iscrive nel più ampio progetto «Building a Comprehensive Criminal Justice Response to Hate Crime».

4.2. Alto Commissario sulle minoranze nazionali

L'Ufficio dell'Alto Commissario sulle minoranze nazionali si occupa di individuare tempestivamente e, per quanto possibile, di scongiurare situazioni di tensione etnica nella regione OSCE. Oltre a fungere da meccanismo di prevenzione dei conflitti, l'Alto Commissario può promuovere soluzioni rapide atte a interrompere processi di escalation di violenza. Dal 19 luglio 2017 il diplomatico italiano Lamberto Zannier, già Segretario-generale dell'OSCE dal 2011 al 2017, ricopre l'incarico di Alto Commissario.

Tra le iniziative promosse dall'Alto Commissario nel corso del 2018 aventi connessioni con l'Italia si segnalano:

- l'evento di due giorni organizzato in cooperazione con la Presidenza dell'OSCE a Udine (15-16 luglio) per celebrare il decimo anniversario delle Raccomandazioni di Bolzano/Bozen sulle minoranze nazionali nelle relazioni tra Stati (2008). L'evento che ha visto la partecipazione di rappresentanti degli Stati OSCE, di organizzazioni internazionali e del mondo accademico ha consentito una riflessione sul modo in cui gli Stati possono effettivamente affrontare le preoccupazioni politiche e giuridiche che sorgono dalla situazione delle minoranze all'interno e attraverso i confini nazionali.

- l'organizzazione, assieme alla Rappresentanza permanente d'Italia a New York, di una tavola rotonda sulla prevenzione dei conflitti con partecipanti provenienti da diverse organizzazioni regionali, tra cui la Lega Araba, l'UE, l'Organizzazione degli Stati Americani, l'OSCE e l'Organizzazione per la Cooperazione di Shanghai.

4.3. Rappresentante sulla libertà dei media

Istituito nel 1997 allo scopo di assicurare un elevato livello di conformità con le norme e gli standard in materia di libertà di espressione e libertà dei media accettati dagli Stati parte dell'OSCE, il Rappresentante sulla libertà dei media svolge anche la funzione prevenire casi di violazione della libertà di espressione, prestando particolare attenzione agli eventuali ostacoli o impedimenti all'attività dei giornalisti. Dal 18 luglio 2017, Harlem Désir (Francia) è il Rappresentante OSCE sulla libertà dei media.

Il 14 settembre 2018, Il Rappresentante OSCE ha inviato una lettera al Ministro degli esteri e della cooperazione internazionale Moavero Milanesi per esprimere la propria preoccupazione circa il sequestro del telefono e del computer di un giornalista di *La Repubblica*, Salvo Palazzolo, nell'ambito delle indagini relative al caso di un presunta fuga di informazioni in violazione della riservatezza di una procedura giudiziaria dopo che il giornalista aveva pubblicato un report sull'attentato di via D'Amelio del 1992, in cui perse la vita il Magistrato Paolo Borsellino e gli uomini della sua scorta.

Secondo il Rappresentante OSCE la ricerca e il sequestro del computer e del telefonino del giornalista minano alla base la protezione delle fonti del giornalista e il diritto della stampa di non svelare le fonti riservate, che è essenziale per condurre indagini giornalistiche nell'interesse pubblico. A sostegno della sua argomentazione il Rappresentante cita l'interpretazione dell'art. 19 ICCPR contenuta nel *General Comment* n. 34 del Comitato diritti umani delle Nazioni Unite secondo cui la libertà di espressione include la protezione delle fonti giornalistiche, e la raccomandazione del 2016 del Relatore speciale sulla libertà di opinione e sulla libertà di espressione, David Kaye, secondo cui qualsiasi restrizione alla riservatezza deve essere genuinamente eccezionale e soggetta agli standard più alti e attuata solamente dall'autorità giudiziaria.

4.4. Rappresentante speciale e coordinatore per la lotta alla tratta degli esseri umani

L'Ufficio del Rappresentante speciale e coordinatore per la lotta alla tratta degli esseri umani ha il compito di assistere gli Stati OSCE nella progressiva attuazione degli impegni assunti in materia con il piano d'azione del 2003, fungendo altresì da organo di coordinamento per tutte le attività OSCE volte a combattere il fenomeno della tratta. Da settembre 2014, il ruolo di Rappresentante speciale e coordinatrice è ricoperto da Madina Jarbussynova (Kazakistan).

Tra le attività promosse da questo Ufficio nel corso del 2018 aventi connessioni con l'Italia si segnala che, in data 12 aprile, a margine della Conferenza internazionale «Trafficking of Human Beings from a Human Rights Perspective», organizzata dal Dipartimento delle pari opportunità, dalla Città di Venezia e dall'OSCE, la Rappresentante speciale e coordinatrice per la lotta alla tratta ha siglato con il Comune di Venezia un accordo volto a rafforzare la cooperazione in materia di protezione delle vittime e di contrasto alle reti criminali organizzate coinvolte nella tratta di esseri umani.

L'11 ottobre l'Ufficio del Rappresentante speciale e coordinatore e la Presidenza italiana dell'OSCE hanno organizzato un workshop nel quale una squadra dedicata di personale paramedico ha condiviso le proprie buone pratiche nell'affrontare in modo efficace la tratta di migranti secondo un approccio multi-agenzia che combina misure investigative efficaci con la protezione delle vittime.

5. Diritto umanitario e penale

5.1. Adattamento al diritto internazionale umanitario e penale

L'Italia è parte di tutte le principali convenzioni internazionali in materia di diritto dei conflitti armati e di diritto internazionale penale. A seguito dell'adozione della l. 4 dicembre 2017, n. 200 con cui il Presidente della Repubblica, l'Italia in data 13 aprile 2018 ha ratificato l'emendamento dello Statuto di Roma istitutivo della Corte penale internazionale, adottato nel 2015, relativo all'eliminazione dell'art. 124 dello Statuto stesso. Quest'ultima disposizione, meglio conosciuta come «*opting out clause*», prevedeva in via transitoria che ciascuno Stato potesse dichiarare di non accettare, per un periodo di sette anni dall'entrata in vigore dello Statuto nei suoi confronti, la giurisdizione della Corte rispetto a crimini di guerra commessi da propri cittadini o sul proprio territorio. Lo Statuto di Roma ha compiuto venti anni nel 2018 essendo stato concluso nel 1998. Il 2018 è però anche l'anno in cui le Filippine hanno comunicato la propria volontà di recedere dalla Corte penale internazionale. Volontà che è stata resa effettiva il 17 marzo 2019. Le Filippine rappresentano dunque il secondo Stato contraente (dopo il Burundi nel 2017) a recedere dallo Statuto di Roma ex art 127.

L'Italia non ha invece ancora ratificato gli emendamenti allo Statuto di Roma adottati nel 2010 nel corso della Conferenza di Revisione di Kampala (Uganda) e relativi alle disposizioni statutarie in materia di crimini di guerra e di crimine di aggressione.

Il 6 dicembre 2017 l'Assemblea degli Stati parte ha eletto giudice della Corte penale internazionale l'italiano Rosario Salvatore Aitala mentre il 10 marzo 2018 è terminato il mandato dell'italiano Cuno Tarfusser iniziato nel marzo 2009.

In connessione al settore armamenti, rilievo particolare assume l'obbligo di presentare rapporti periodici sullo stato di attuazione delle disposizioni delle diverse convenzioni. Nel corso del 2018 l'Italia ha presentato il rapporto annuale previsto dalla Convenzione sul divieto o la limitazione dell'impiego di talune armi convenzionali; il rapporto annuale previsto dall'art. 7 della Convenzione contro le mine anti-persona; il rapporto richiesto ai sensi del

Ino Kehler

Protocollo su mine e trappole esplosive e quello riguardante il Protocollo sui residuati bellici previsto dalla Convenzione sul divieto o la limitazione dell'impiego di talune armi convenzionali; il rapporto annuale previsto dalla Convenzione di Oslo sulla messa al bando delle munizioni a grappolo (aprile 2018).

Il 7 luglio 2017 è stato adottato il Trattato sulla messa al bando delle armi nucleari. Aperto alla firma il 20 settembre 2017, all'aprile 2018 risulta firmato da 70 Paesi e ratificato da 23. L'Italia, espressasi con voto contrario alla risoluzione con cui l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite decise di convocare la Conferenza di elaborazione del Trattato, non ha partecipato ai lavori di stesura dello stesso e non risulta tra i paesi firmatari.

5.2. Contributo italiano alle missioni di «peacekeeping» e altre missioni internazionali

Con l'entrata in vigore della l. 21 luglio 2016, n. 145 in materia di partecipazione dell'Italia alle missioni internazionali, i procedimenti di autorizzazione e finanziamento delle missioni seguono due procedure distinte: la procedura per l'avvio di nuove missioni di cui all'art. 2 (deliberazione del Consiglio dei ministri, trasmissione alle Camere, autorizzazione parlamentare mediante atti di indirizzo) e la procedura per la proroga per l'anno successivo di quelle già in corso, applicata nell'ambito di un'apposita sessione parlamentare dedicata all'andamento delle missioni autorizzate (artt. 3 e 4). L'art. 3 della l. prevede inoltre che, entro il 31 dicembre di ogni anno, il Governo presenti alle Camere, per la discussione e le conseguenti deliberazioni, una relazione analitica sulle missioni in corso.

Il Consiglio dei Ministri ha deliberato in data 28 novembre 2018 sulla relazione analitica concernente le missioni internazionali svolte fra il 1° gennaio-30 settembre 2018 (Doc. XXVI, n. 1). Tale deliberazione aveva come ulteriore fine quello di autorizzare la prosecuzione di tali missioni anche per il restante trimestre del 2018, ai sensi dell'articolo 3 della l. 21 luglio 2016 e la partecipazione dell'Italia ad una nuova missione internazionale, ai sensi dell'articolo 2, comma 1, della medesima legge (DOC. XXV, N. 1). Si tratta della missione addestrativa a favore delle forze di sicurezza irachene che la NATO ha deciso di avviare nel luglio 2018 durante il Summit di Bruxelles (NATO Mission in Iraq - NM-I). Entrambe le deliberazioni del Consiglio dei Ministri sono poi state approvate in data 13 dicembre 2018 dalle Commissioni III (Affari esteri e comunitari) e IV (Difesa) della Camera dei Deputati.

Le risoluzioni della Camera dei Deputati (n. 6-00382) e del Senato della Repubblica (Doc. XXIV, n. 93 e n. 94), approvate, rispettivamente, il 17 gennaio 2018 e il 15 gennaio 2018, hanno autorizzato la prosecuzione nell'anno 2018 delle missioni internazionali in corso e delle iniziative di cooperazione allo sviluppo per il sostegno ai processi di pace e di stabilizzazione di cui all'allegato I della deliberazione del Consiglio dei ministri del 28 dicembre 2017 per il periodo 1 gennaio- 30 settembre 2018. Solo poche missioni sono infatti state prorogate per l'intero anno 2018 queste sono: EULEX Kosovo (European Union Rule of Law Mission in Kosovo), UNMIK (United Nations

Mission in Kosovo), partecipazione di personale militare al programma delle Forze di polizia Albania; EUPOL COPPS (European Union Police Mission for the Palestinian Territories) in Palestina; missione bilaterale di assistenza alla Guardia costiera della Marina militare libica; European Union Border Assistance Mission in Libya, EUBAM. Rispetto alla deliberazione del 2017 non risulta presente la partecipazione di:

- personale militare, incluso il personale del Corpo delle infermiere volontarie della Croce Rossa, alla missione bilaterale di supporto sanitario in Libia denominata operazione Ippocrate;
- personale militare al potenziamento del dispositivo NATO Interim Air Policing in Islanda;
- personale militare al potenziamento del dispositivo NATO Air Policing della NATO in Bulgaria.

Nella lista che segue sono indicate le missioni militari e di polizia a cui l'Italia ha partecipato con proprio personale nel corso del 2018. La consistenza media annuale complessiva dei contingenti delle Forze armate impiegati nei teatri operativi nell'anno 2018 è pari a 6.428 unità. Se per il periodo gennaio-settembre 2018 sono stati autorizzati 747.619.047 euro per la proroga delle missioni in corso e per l'avvio delle nuove missioni delle Forze armate è stato stimato che il fabbisogno finanziario per l'anno complessivo è pari a 1.113.259.015 euro.

Paese/area geografica di intervento	Missione
Asia	Coalizione internazionale di contrasto alla minaccia terroristica del Daesh
Afghanistan	NATO Resolute Support Mission (RSM)
Africa	United Nations Mission for the Referendum in Western Sahara-MINURSO
	European Union Training Mission Repubblica Centrafricana-EUTM RCA
Albania	Missione bilaterale di cooperazione delle Forze di polizia italiane in Albania e nei Paesi dell'area balcanica
Bosnia-Erzegovina	Missione dell'Unione Europea (ALTHEA)
Cipro	United Nations Peacekeeping Force in Cyprus (UNFICYP)
Egitto	Multinational Force and Observers in Egitto (MFO)
Emirati Arabi Uniti/Bahreïn/ Qatar/ Tampa, USA	Personale militare impiegato negli Emirati Arabi Uniti, in Bahrein, Qatar e a Tampa per le esigenze connesse con le missioni in Medio Oriente e Asia

segue

Paese/area geografica di intervento	Missione
Kosovo/Balcani	European Union Rule of Law Mission in Kosovo (EULEX Kosovo)
	United Nations Mission in Kosovo (UNMIK)
	Operazione Joint Enterprise (NATO)
India/Pakistan	United Nations Military Observer Group in India and Pakistan (UNMOGIP)
Iraq	NATO Mission in Iraq - NM-I
Libia	United Nations Support Mission in Libya (UNSMIL)
	Missione bilaterale di assistenza alla Guardia costiera della Marina militare libica
	European Union Border Assistance Mission in Libya (EUBAM Libia)
Libano	Missione bilaterale di addestramento delle forze armate libanesi
	United Nations Interim Force in Lebanon (UNIFIL)
Mali	United Nations Multidimensional Integrated Stabilization Mission in Mali (MINUSMA)
	EUCAP Sahel Mali
	European Union Training Mission Mali (EUTM Mali)
Mediterraneo	EUNAVFOR MED operazione SOPHIA
	NATO Sea Guardian nel Mar Mediterraneo (ex Active Endeavour)
Niger	Missione bilaterale di supporto nella Repubblica del Niger
	EUCAP Sahel Niger
Palestina/Israele	Missione bilaterale di addestramento delle forze di sicurezza palestinesi
	European Union Police Mission for the Palestinian Territories (EUPOL COPPS)
	European Union Border Assistance Mission in Rafah (EUBAM Rafah)
	Temporary International Presence in Hebron (TIPH2)
Somalia/Corno d'Africa	European Union Training Mission Somalia (EUTM Somalia)
	EUCAP Somalia (ex EUCAP Nestor)
	EUNAVFOR operazione Atalanta
	Missione bilaterale di addestramento delle forze di polizia somale e gibutiane

segue

Paese/area geografica di intervento	Missione
Somalia/Corno d’Africa	Personale impiegato presso la base militare nazionale nella Repubblica di Gibuti per le esigenze connesse con le missioni internazionali nell'area del Corno d’Africa e zone limitrofe
Potenziamento dispositivi nazionali e della Nato	NATO: dispositivo a difesa dei confini sud-orientali dell’Alleanza, (NATO Support to Turkey)
	"Mare Sicuro": dispositivo aeronavale nazionale nel Mar Mediterraneo, nel cui ambito è inserita la missione bilaterale in supporto alla Guardia costiera libica
	NATO: dispositivo per la sorveglianza dello spazio aereo dell’area sud-orientale dell’Alleanza
	NATO: dispositivo per la presenza in Lettonia (Enhanced Forward Presence)
	NATO di supporto in Tunisia
	NATO Air Policing per la sorveglianza dello spazio aereo dell’Alleanza

IV – GIURISPRUDENZA NAZIONALE E INTERNAZIONALE

1. I diritti umani nella giurisprudenza italiana

Continuando il lavoro intrapreso nelle precedenti edizioni dell'Annuario, la Sezione IV presenta in sintesi estrema una panoramica della giurisprudenza delle corti italiane nel 2018 su alcuni temi ritenuti particolarmente significativi nella prospettiva dei diritti umani internazionalmente riconosciuti. L'attenzione è stata posta soprattutto, quanto alle fonti giurisprudenziali, sulla Corte costituzionale e sulla Corte di cassazione e, quanto alla materia trattata, sugli aspetti che trovano riscontro nella giurisprudenza delle corti internazionali più vicine al nostro ordinamento e che hanno una specifica competenza in tema di diritti: la Corte europea dei diritti umani (CtEDU) e la Corte di giustizia dell'Unione Europea (CGUE). La sezione infatti contiene anche una breve presentazione delle sentenze emesse da questi due organi giurisdizionali internazionali che hanno riguardato l'Italia in materia di diritti umani o diritti fondamentali.

Come sempre, l'obiettivo della Sezione è quello di segnalare alcuni degli orientamenti che si sono registrati nell'anno in questione nella prassi giudiziaria italiana e nelle Corti europee senza pretesa di esaustività e seguendo un approccio teso a consolidare per quanto possibile le linee individuate nelle precedenti edizioni.

Mentre nelle parti relative alle sentenze della CtEDU e della CGUE la suddivisione della materia, vista la relativa modesta numerosità delle sentenze da presentare, segue un criterio legato fondamentalmente alla sequenza degli articoli dei rispettivi strumenti, nella parte dedicata alla giurisprudenza italiana la suddivisione tematica segue invece uno schema in 12 sezioni, testato nella prima edizione dell'Annuario e successivamente confermato, con poche modifiche, negli anni successivi.

Anche l'azione degli organi giudiziari operanti a livello nazionale e internazionale si presta ad essere analizzata avendo a mente gli SDGs. La griglia analitica e strategica suggerita dagli SDGs può servire a identificare sia i punti di forza, sia le aree di debolezza dei sistemi giudiziari di protezione dei diritti fondamentali, oltre naturalmente a fornire stimoli importanti per ridefinire l'articolazione tematica finora sperimentata in questa rassegna.

L'attività delle corti si iscrive prevalentemente, nella cornice delle SDGs, nell'obiettivo 16: Pace, giustizia e istituzioni forti.

Di particolare rilevanza ai nostri fini appaiono gli obiettivi 16.3 (promuovere lo stato di diritto a livello nazionale e internazionale e garantire parità di accesso alla giustizia per tutti), 16.7 (assicurare un processo decisionale sensibile, inclusivo, partecipativo e rappresentativo, a tutti i livelli) e 16.10 (garantire l'accesso del pubblico alle informazioni e proteggere le libertà fondamentali, in conformità con le leggi nazionali e gli accordi internazionali).

Questi obiettivi sono particolarmente presenti nelle sezioni 1.1., 1.3., 1.9., 1.11. e 1.12. della parte dedicata alla giurisprudenza italiana. La prima sezione illustra alcune decisioni che sono intervenute a precisare il rapporto tra ordinamento italiano e ordinamento internazionale, con particolare riguardo a quello dell'UE. L'equilibrio tra i soggetti del sistema multilivello di giustizia costruito progressivamente nel quadro dell'UE ha conosciuto negli anni configurazioni variabili e in questi ultimi tempi, alla luce soprattutto dell'entrata in vigore della CDFUE e di alcuni protocolli alla CEDU, sta attraversando una significativa fase evolutiva, tendenzialmente orientata a rivalutare la dimensione statale rispetto a quella delle corti sovranazionali. Si tratta di una tendenza che può avere un impatto serio sulla garanzia internazionale dei diritti e, alla lunga, indebolire la capacità dei singoli sistemi giuridici di resistere alle spinte sociali verso la compressione dei diritti stessi. La sezione 1.3. presenta alcuni casi relativi alla garanzia del diritto di libera associazione, in particolare in ambito politico e sindacale. La sezione 1.9. si sofferma prevalentemente su alcuni casi che hanno riguardato il diritto alla riservatezza e al controllo sui dati personali; mentre la sezione 1.11. aggiorna sull'applicazione delle norme che sono state introdotte in Italia quasi vent'anni fa per tutelare il cittadino alle prese con la durata eccessivamente lunga dei procedimenti giudiziari che lo riguardano. La sezione 1.12. tratta in modo compendioso di varie questioni legate all'applicazione del diritto penale, spaziando da problemi legati alla definizione di taluni reati, a questioni sollevate dalla procedura penale e dalle modalità di esecuzione della pena. Una particolare attenzione è prestata all'applicazione delle norme relativamente recenti riguardanti l'indennizzo per detenzione in condizioni inumane o degradanti. In qualche modo, le tematiche affrontate, spesso connesse con la risposta dell'ordinamento alla sfida posta alla società e alle istituzioni italiane dalla criminalità organizzata di tipo mafioso (a cui si deve opporre una risposta ferma ma pienamente rispettosa dei diritti degli individui e dei principi di uno Stato di diritto), sono riconducibili agli obiettivi 16.4. (entro il 2030, ridurre in modo significativo i flussi illeciti di denaro e di armi, rafforzare il ritorno dei beni rubati e combattere ogni forma di criminalità organizzata) e 16.5. (ridurre in modo sostanziale la corruzione e le tangenti in tutte le loro forme).

Problematiche penali, ma non solo, sono presenti anche nella sezione 1.10., dedicata ai diritti dell'infanzia e dell'adolescenza. La specifica identificazione di questo tema è collegata, oltre che alla rilevanza della materia dal punto di vista della garanzia complessiva dei diritti umani, anche alla relativa frequenza con cui i parametri interpretativi derivati dalla Convenzione sui diritti del bambino del 1989 e altri strumenti riguardanti l'infanzia (tra cui la Convenzione di Istanbul sulla violenza domestica e quella di Lanzarote sulla protezione dei bambini dallo sfruttamento e dall'abuso sessuale) sono richiamati nelle motivazioni delle corti italiane. Tra gli obiettivi con una specifica rilevanza per la

condizione dei minori di età, merita segnalare il 16.2. (eliminare l'abuso, lo sfruttamento, il traffico e tutte le forme di violenza e torture verso i bambini).

Altre sezioni della trattazione, oltre a riguardare gli obiettivi sopra richiamati, possono essere collegate anche ad altri ambiti coperti dagli SDGs. Per esempio, la sezione 1.2. presenta diversi casi connessi con la problematica del riconoscimento in Italia di istituti giuridici (il matrimonio omosessuale, l'adozione da parte di coppie omosessuali, il suicidio assistito, e simili) che sollevano legittime differenziazioni da Stato a Stato e che possono essere risolti solo con un riferimento a principi sovranazionali come sono quelli sui diritti umani (tra i quali il principio del miglior interesse del bambino). In questo ambito, tra gli SDGs, appare rilevante l'obiettivo 16.9. (entro il 2030, garantire per tutti un'identità legale e la registrazione delle nascite). Questo obiettivo appare significativo anche in riferimento a taluni casi trattati nella sezione 1.8. (immigrazione), relativi alla concessione della cittadinanza italiana a stranieri residenti in Italia da molto tempo o addirittura nati in Italia, nonché alla questione dell'apolidia. La questione migratoria si presta peraltro ad essere connessa all'obiettivo 10.7 (facilitare la migrazione ordinata, sicura, regolare e responsabile e la mobilità delle persone, anche attraverso l'attuazione di politiche migratorie programmate e ben gestite), significativamente collocato nell'ambito della riduzione delle disuguaglianze (SDG 10). Il tema della disuguaglianza e della lotta alla discriminazione è alla base anche delle sezioni 1.5., 1.6. e 1.7., riguardanti rispettivamente l'ambito delle discriminazioni etniche e religiose, quello dei diritti delle persone con disabilità e quello dei diritti sociali. Si possono richiamare a questo proposito, oltre all'obiettivo 16.B. (promuovere e far rispettare le leggi e le politiche non discriminatorie per uno sviluppo sostenibile) e 16.2. (eliminare l'abuso, lo sfruttamento, il traffico e tutte le forme di violenza e torture verso i bambini), anche gli obiettivi 10.2. (entro il 2030, potenziare e promuovere l'inclusione sociale, economica e politica di tutti, a prescindere dall'età, dal sesso, disabilità, razza, etnia, origine, religione o status economico o di altro), 10.3. (assicurare pari opportunità e ridurre le disuguaglianze, eliminando leggi, le politiche e le pratiche discriminatorie e promuovere una legislazione appropriata, nonché politiche e azioni in questo senso) e 10.4. (adottare politiche, in particolare fiscale, salariale e di protezione sociale, per raggiungere progressivamente una maggiore uguaglianza). In tema di inclusione scolastica delle persone con disabilità, vale citare l'obiettivo 4.5. (entro il 2030, eliminare le disparità di genere nell'istruzione e garantire la parità di accesso a tutti i livelli di istruzione e formazione professionale per i più vulnerabili, comprese le persone con disabilità, le popolazioni indigene e i bambini in situazioni di vulnerabilità). Con particolare riguardo alla condizione dei lavoratori (compresi coloro che devono contemporaneamente accudire i propri famigliari in situazione di disabilità), si possono richiamare anche gli SDGs dedicati a «promuovere una crescita duratura, inclusiva e sostenibile, la piena e produttiva occupazione e un lavoro dignitoso per tutti». Si possono menzionare i sotto-obiettivi 8.5. (entro il 2030, raggiungere la piena e produttiva occupazione e un lavoro dignitoso per tutte le donne e gli uomini, compresi i giovani e le persone con disabilità, e la parità di retribuzione per lavori di pari valore), 8.7. (adottare misure immediate ed efficaci per sradicare il lavoro forzato, porre fine alla schiavitù moderna e al traffico di esseri umani e raggiungere la proibizione e

l'eliminazione delle peggiori forme di lavoro minorile, incluso il reclutamento e l'impiego di bambini soldato; entro il 2025 porre fine al lavoro minorile in tutte le sue forme), 8.8. (proteggere i diritti del lavoro e promuovere un ambiente sicuro e protetto di lavoro per tutti i lavoratori, compresi i lavoratori migranti, in particolare donne migranti, e quelli in lavoro precario).

Alla confluenza tra diritti sociali e problematiche attinenti alle libertà civili si collocano molte delle cause illustrate nella sezione 1.4., dedicata a asilo e protezione internazionale. I parametri fissati da norme interne, europee e internazionali per assicurare la protezione a chi proviene da situazioni di crisi umanitaria si prestano a interpretazioni e applicazioni differenziate, anche per il sovrapporsi in materia di riforme legislative non sempre riconducibili ad una *ratio* coerente e ispirata alla tutela delle persone e dei loro diritti. Il caso italiano, sullo scorcio dell'anno qui considerato, il 2018, si pone come emblematico.

Infine, benché non espressamente identificato in una specifica sezione – non per scarsa rilevanza, ma al contrario per il suo carattere trasversale e pervasivo – è presente in molti dei casi menzionati il tema della discriminazione nei riguardi delle donne e delle discriminazioni multiple e intersettoriali che rispecchiano profonde e non risolte ingiustizie sociali. Per queste ragioni, risulta pertinente il richiamo anche all'obiettivo 5 (raggiungere l'eguaglianza di genere ed emancipare tutte le donne e le ragazze), nelle sue varie articolazioni.

Risulta sottostimato dall'analisi condotta secondo i parametri fino a qui utilizzati il contributo fornito dall'apparato giudiziario agli obiettivi di sostenibilità ambientale in un quadro di sviluppo economico sostenuto. L'azione del potere giudiziario nel contrastare lo sfruttamento indiscriminato delle risorse ambientali, in particolare del suolo e dell'acqua, anche alla luce dei cambiamenti climatici, può difficilmente essere trascurato (SDG 6, 7, 8, 9, 11, 12, 13, 14, 15). Nel ripensare lo schema di raccolta e analisi della giurisprudenza italiana per i prossimi numeri di questo *Annuario* sarà opportuno tenere conto di questa carenza e colmare il divario che la presente breve analisi ha evidenziato.

1.1. Aspetti del rapporto tra giustizia italiana e giurisprudenza europea

1.1.1. Questione di costituzionalità e rinvio pregiudiziale alla CGUE:

«doppia pregiudizialità»

Alcune sentenze della Cassazione, tra cui in particolare Cassazione civile, sez. II, sent. 16 febbraio 2018, n. 3831 hanno posto con precisione il problema sollevato dalla sentenza della Corte costituzione 269/2017 in tema di c.d. «doppia pregiudizialità» in caso di sospetta violazione dei diritti fondamentali.

In una digressione svolta dalla Corte costituzionale all'interno di una decisione di *routine*, i giudici hanno inserito alcune considerazioni che mirano a riscrivere il rapporto tra ordinamento interno e ordinamento dell'UE quando emergono contrasti tra normativa italiana e normativa europea in materia di diritti fondamentali, riconosciuti sia dalla CDFUE sia dalla Costituzione

(nonché dalla CEDU). La Consulta ha segnalato che nei casi in cui una legge italiana appaia in contrasto con parametri normativi dell'UE riconducibili alla CDFUE, il giudice italiano deve sollevare la questione di costituzionalità, anche qualora alle norme della CDFUE sia riconosciuta efficacia diretta; il rinvio pregiudiziale alla CGUE potendo operare solo in seconda battuta, una volta intervenuta la pronuncia della Consulta. La decisione della Corte costituzionale dovrà farsi carico di armonizzare i parametri della Costituzione con quelli ricavabili dal diritto dell'UE e dalla stessa CEDU. Il giudice italiano peraltro può procedere in ordine inverso, operando prima il rinvio pregiudiziale alla CGUE e successivamente sollevando la questione di costituzionalità. Il nuovo assetto disegnato dalla Corte costituzionale nel suo *obiter dictum* sembra ribaltare la regola precedentemente invalsa secondo cui l'esistenza delle condizioni per un rinvio pregiudiziale escludeva – salvo casi eccezionali – l'intervento della Corte costituzionale, in ragione del principio del primato del diritto dell'UE su quello nazionale nelle materie di competenza dell'Unione. Il nuovo regime sembra finalizzato a rendere più coerente e univoco il quadro normativo, dal momento che la semplice disapplicazione di una norma interna per contrasto con il diritto dell'UE non elimina la norma dall'ordinamento, mentre la declaratoria di incostituzionalità ha sostanzialmente l'effetto di espungere la norma incostituzionale dall'ordinamento dello Stato. Il nuovo impianto tuttavia lascia alcuni punti incerti e soprattutto prefigura situazioni in cui può emergere una contrapposizione tra le valutazioni della Corte costituzionale e quelle della CGUE, o dello stesso giudice che deve applicare o disapplicare la norma contestata. Se infatti la CGUE dovesse affermare la incompatibilità con il diritto dell'UE della norma italiana già riconosciuta costituzionalmente legittima dalla Consulta, il giudice italiano si troverebbe obbligato a disapplicare una norma che la Consulta ha appena dichiarato legittima, così come la potrebbe disapplicare direttamente, nel caso non nutrisse dubbi circa la contrarietà della norma con la CDFUE. L'instaurarsi di una potenziale conflittualità tra Corte costituzionale e CGUE, non su questioni del tutto straordinarie e di cruciale rilevanza, ma su una vasta gamma di problematiche che attengono all'applicazione della CDFUE, rischia di avere effetti di straordinaria complessità nel rapporto tra i due ordinamenti, che meriterebbero di essere disciplinati con cura.

La sentenza della Cassazione n. 3831/2018 sopra citata (su cui v., in questa Parte, 1.12.1) osserva che la legge italiana colpisce con sanzioni sia amministrative (irrogate dalla CONSOB) sia penali i comportamenti di abuso di informazioni privilegiate (c.d. «doppio binario»), ma fa anche obbligo all'individuo di fornire alla stessa CONSOB una serie di informazioni, che potrebbero essere usate contro di lui nel procedimento penale; in questo modo sembrerebbe violato il diritto alla difesa (in particolare il diritto a non auto-accusarsi), garantito sia dalla Costituzione, sia da norme internazionali in tema di diritti umani, sia infine dall'art. 47 CDFUE. In ossequio al presunto nuovo orientamento della Corte costituzionale, la Cassazione solleva dunque la questione di costituzionalità, pur avvertendo che sul punto altri giudici di merito – o la stessa Cassazione – potrebbero procedere diversamente, disapplicando la norma italiana in questione per contrasto con l'art. 47 CDFUE, o la CGUE potrebbe decidere in senso diverso da quello indicato dalla Corte costituzionale.

1.1.2. Obbligo di conformarsi alle sentenze della CtEDU: l'art. 46 CEDU non impone la revocabilità delle sentenze definitive in materia civile e amministrativa

La sentenza *Zhou c. Italy*, n. 33773/11, 21 gennaio 2014, della CtEDU (v. *Annuario 2015*, p. 250) aveva accertato che le autorità italiane avevano violato il diritto alla vita privata della ricorrente, disponendo lo stato di abbandono e la successiva adozione (attuata dal giudice nel 2010) del figlio della ricorrente senza esperire con sufficiente convinzione le possibilità offerte dall'ordinamento di mantenere il rapporto madre-figlio. Dopo tale pronuncia, la madre e lo stesso tutore della bambina hanno chiesto in sede giudiziaria l'esecuzione della sentenza della CtEDU, vale a dire la ricostituzione del legame tra madre e figlia che a seguito dell'adozione era stato interrotto, anche ricorrendo alla revocazione straordinaria della pronuncia che disponeva l'adozione.

La incompatibilità con la CEDU accertata dalla Corte di Strasburgo non rientra tra le ipotesi di revocazione di una sentenza definitiva previste dall'art. 395 codice di procedura civile. La Corte d'appello di Venezia, investita della controversia, solleva pertanto la questione di costituzionalità dell'art. 395 citato. L'impossibilità di riaprire la procedura di adozione comporterebbe infatti violazione del dovere per lo Stato di conformarsi alle sentenze della CtEDU stabilito dall'art. 46 CEDU, e quindi una violazione dell'art. 117(1) Cost.

La questione riprende la problematica già affrontata dalla Consulta nella sentenza 123/2017 (v. *Annuario 2018*, pp. 196-197). In quella sentenza, la Corte costituzionale aveva concluso che la stessa giurisprudenza della CtEDU impone agli Stati di riaprire i processi viziati da una infrazione della CEDU solo quando si tratta di questioni penali, non quando la materia è civile o amministrativa. In questi casi infatti l'individuo non è di fronte alla pretesa punitiva dello Stato, ma contrapposto ad altri privati, i quali però non hanno avuto modo di partecipare al procedimento davanti alla CtEDU e non dovrebbero pertanto vedere travolta la posizione giuridica da loro acquisita dopo il passaggio in giudicato della sentenza nazionale. Questa posizione è stata ribadita di recente anche dalla CtEDU (si cita il caso *Moreira Ferreira c. Portugal (no. 2)* [GC], no. 19867/12, 11 July 2017). La Corte costituzionale (sent. 93/2018), pertanto, conclude per la non fondatezza della questione di costituzionalità.

Anche in materia di giustizia amministrativa, l'accertato contrasto tra norme della CEDU e decisioni delle corti interne non comporta necessariamente la incostituzionalità delle norme che non prevedono, in questi casi, la riapertura del processo amministrativo chiusosi con sentenza definitiva – e nemmeno la riapertura dei termini per proporre eventuale ricorso. La sentenza 6/2018 della Corte costituzionale ha affrontato una serie di casi in cui era posta in dubbio la costituzionalità dell'art. 69(7), d.lgs. 165/2001, una norma che stabilisce che la competenza in materia di rapporto di lavoro dei dipendenti pubblici, per fatti verificatisi dopo il 30 giugno 1998, passa dai tribunali amministrativi a quelli civili, fissando il 15 settembre 2001 quale termine entro cui proporre le residue questioni ai TAR. Rispetto a queste disposizioni sono sorte varie problematiche, comprese quelle che hanno portato alle sentenze *Mottola e Staibano* della CtEDU (v. *Annuario 2015*, p. 243; *Annuario 2016*, pp. 172-173; v., in questa Parte, 2.2). In particolare, la CtEDU ha

ritenuto contrario al diritto di accesso al giudice (art. 6 CEDU) la decadenza dal diritto di proporre davanti a qualsiasi giudice, amministrativo o civile, una questione in materia di lavoro riferita a prima del giugno 1998 per chi ha lasciato spirare il termine del 2001. Le sezioni unite della Cassazione hanno ritenuto che le controversie chiuse dal Consiglio di Stato con un rigetto dell'istanza in forza dell'operare di tale decadenza dovessero essere riaperte alla luce delle sentenze della CtEDU, e hanno sollevato questione di costituzionalità riguardo appunto alla mancanza nell'ordinamento italiano di una norma che disponga per tale eventualità. La sentenza della Corte costituzionale in primo luogo dichiara inammissibile la domanda formulata dalle sezioni unite della Cassazione, poiché non spetta a tale organo sindacare le decisioni del Consiglio di Stato (secondo l'art. 111(8) Cost., infatti, «Contro le decisioni del Consiglio di Stato e della Corte dei conti il ricorso in Cassazione è ammesso per i soli motivi inerenti alla giurisdizione»). Conferma inoltre che la mancanza di alcun rimedio nei casi in questione non costituisce di per sé una violazione della Costituzione (attraverso la norma interposta dell'art. 6 CEDU), e questo nonostante la giurisprudenza Mottola e Staibano. Il carattere perentorio del termine di decadenza fissato dalla legge, infatti, benché la giurisprudenza sul punto abbia conosciuto alcune oscillazioni, non era né irragionevole né impreveduto.

Con la sentenza 24/2018 la Corte costituzionale ha precisato – in linea con la giurisprudenza consolidata della CtEDU – che una legge che introduce novità peggiorative in materia di trattamento retributivo (nello specifico si trattava di una disposizione che eliminava alcuni automatismi stipendiali che avevano favorito i consiglieri di Stato) nonostante sul punto si sia pronunciata l'autorità amministrativa sulla base di vari ricorsi straordinari al Capo dello Stato, alcuni dei quali ancora pendenti, non costituisce una violazione del principio di legalità e dell'equo processo, ovvero una interferenza da parte del potere legislativo sulle prerogative dell'ordine giudiziario, contraria agli articoli 6 e 13 CEDU (norme interposte in rapporto all'art. 117(1) Cost.). I ricorsi al Capo dello Stato infatti non costituiscono procedimenti giurisdizionali e le loro conclusioni sono atti amministrativi, non giurisdizionali; tali procedimenti quindi non rappresentano un limite all'operare di una norma retroattiva *in peius*, adeguatamente giustificata da considerazioni di interesse generale.

1.2. Dignità della persona, diritto all'identità

1.2.1. Diritto a conoscere le proprie origini

La Cassazione (Cassazione civile, sez. I, sent. 20 marzo 2018, n. 6963) ha affermato che l'adottato ha diritto a conoscere le proprie origini anche se il parto è avvenuto in forma anonima (v. *Annuario 2018*, p. 201), e che tale diritto a conoscere i propri familiari biologici si estende non solo ai genitori, ma anche ai fratelli e altri membri del nucleo familiare originario, previa acquisizione del consenso di questi ultimi, da ottenere garantendo la massima *privacy*. La Corte perviene a tale conclusione attraverso una interpretazione per molti versi innovativa, ma indubbiamente orientata alla Costituzione e alla normativa internazionale sui diritti umani, di una norma della l. 184/1983 sul diritto del bambino alla famiglia, la quale prevede che dopo il compimento dei 25 anni l'adottato possa accedere alle informazioni relative ai genitori biologici. La norma viene ritenuta estendibile anche ai fratelli e sorelle biologici. In questo caso, però, il diritto dell'adottato a conoscere nella sua inte-

rezza il proprio contesto familiare di origine è fatto dipendere dal consenso dei fratelli, ai quali si riconosce il contrapposto diritto di non rendere noto il proprio legame biologico con l'interessato.

1.2.2. Suicidio assistito

La Corte d'assise di Milano ha sottoposto alla Corte costituzionale la questione di legittimità dell'art. 580 codice penale, che punisce il reato di istigazione o aiuto al suicidio, in quanto applicabile anche a chi presta il proprio aiuto al suicida senza aver contribuito a far emergere o a rafforzare la determinazione al suicidio (mero concorso materiale). Il caso da cui nasce la questione di costituzionalità è stato ampiamente dibattuto a livello politico e mediatico, in quanto ha coinvolto un personaggio politico che, autoaccusatosi del reato in questione, ha voluto appunto sollevare la questione etica, politica e giuridica del diritto all'autodeterminazione dell'individuo in merito alla cessazione della propria vita, un diritto che, nel caso di persone non autosufficienti, necessariamente richiede la collaborazione di una seconda persona che si pone come strumento materiale per la realizzazione della determinazione del suicida. Il fatto che l'art. 580 codice penale consideri reato l'aiuto prestato in queste circostanze costituirebbe violazione degli articoli 2, 13 (libertà personale) e 117(1) Cost., quest'ultimo in rapporto con gli articoli 2 e 8 CEDU.

Secondo la Corte costituzionale (Ord. 207/2018), il testo dell'art. 580 codice penale non lascia dubbi circa la punibilità dell'aiuto al suicidio, oltre che dell'istigazione al suicidio: non risulta possibile, in questo caso, una interpretazione conforme a Costituzione della norma in questione. La norma stessa, tuttavia, non è costituzionalmente infondata. Essa mira a proteggere le persone in situazioni di fragilità le quali «potrebbero essere facilmente indotte a congedarsi prematuramente dalla vita, qualora l'ordinamento consentisse a chiunque di cooperare anche soltanto all'esecuzione di una loro scelta suicida». Circa il fatto che la norma penale interferisca sull'autodeterminazione individuale, la Corte, richiamando il noto caso *Pretty* della CtEDU e altre successive decisioni della stessa CtEDU, ricorda che il diritto alla intangibilità delle scelte attinenti alla propria vita privata può subire legittime restrizioni ad opera dello Stato, in particolare quando ciò si renda necessario, in una società democratica, per proteggere i diritti e le libertà altrui e si presenti quale misura proporzionale all'obiettivo. La Corte costituzionale tuttavia riconosce il frequente emergere nella società contemporanea di situazioni in cui l'aiuto materiale al suicidio opera nei riguardi di persone affette da patologie irreversibili, fonte di sofferenze considerate assolutamente intollerabili, tenute in vita con trattamenti di sostegno vitale, ma nondimeno pienamente capaci di prendere decisioni libere e consapevoli. Questa è la situazione fotografata dalla l. 22 dicembre 2017, n. 219 (Norme in materia di consenso informato e di disposizioni anticipate di trattamento). La legge dà sostanza e sviluppo al diritto al consenso informato, quale sintesi tra il diritto alla libertà personale (art. 13 Cost.) e diritto alla libertà di cura (art. 32 Cost.). Essa, in ultima istanza, comporta la non punibilità del medico che, dando esecuzione alla volontà del paziente di rifiutare il trattamento sanitario e al fine di ridurre le sofferenze, sospenda le terapie somministrate al paziente, compresi i trat-

tamenti di sostegno vitale, così da innescare il processo che ne determina la morte in tempi che – come la Corte sottolinea – possono essere tutt'altro che brevi. Ciò non equivale peraltro a consentire al medico di determinare in via attiva la morte del paziente, ponendo termine alle sofferenze dell'aspirante suicida in tempi certi e rapidi, anche se questo rappresenterebbe la volontà del soggetto che con tale scelta voglia sottrarsi a una condizione da lui ritenuta incompatibile con la propria dignità. Si rileva quindi la mancanza nell'ordinamento vigente di una norma che riconosca al sanitario che abbia in cura un malato nelle condizioni descritte una esimente rispetto al reato di aiuto al suicidio, ispirata al diritto di autodeterminazione del malato nella scelta delle cure, comprese quelle palliative. La Corte non ritiene che l'annullamento per incostituzionalità della norma penale sull'aiuto al suicidio sia una soluzione perseguibile, poiché in tal modo, come sopra ricordato, si abiliterebbe chiunque a offrire servizi di suicidio assistito a persone in situazione di vulnerabilità. Serve pertanto una legge organica in materia, che completi quanto la l. 219/2017 ha normato. Seguendo l'esempio proveniente da sentenze analoghe delle Corti supreme canadese e inglese, la Consulta decide quindi con ordinanza di aggiornare la propria decisione al 24 settembre 2019, dando dodici mesi di tempo al Parlamento per adottare una legge nella materia del suicidio assistito che contemperì i diversi rilievi etici e giuridici illustrati nella sentenza, nella prospettiva di un rapporto collaborativo e dialogico tra Corte e Parlamento.

1.2.3. Registrazione anagrafica del cognome dei componenti di una unione civile

Il d.lgs. 19 gennaio 2017, n. 5 ha disposto che le schede anagrafiche delle parti di una unione civile devono riportare il cognome dei componenti l'unione prima dell'unione civile stessa. In altri termini, le parti di una unione civile, in base alla l. 76/2016 che ha introdotto tale regime giuridico, possono scegliere un cognome comune, come avviene per i coniugi di un matrimonio, ma ciò non comporta la modifica delle schede anagrafiche individuali, a differenza di quanto avviene in caso di matrimonio. Questo diverso trattamento solleva, a giudizio del tribunale di Ravenna, un dubbio di costituzionalità della disposizione citata, per contrasto, in particolare, con gli articoli 2, 3 e 22 (diritto al nome) Cost. e con l'art. 117(1), essendo in conflitto con il principio di libertà della vita personale e familiare garantito dagli articoli 7 CDFUE e 8 CEDU.

Secondo la Corte costituzionale (sent. 212/2018), la norma contestata è costituzionalmente legittima. Essa infatti è ragionevole conseguenza del fatto che la l. 76/2016 stabilisce sì che le parti dell'unione civile possono scegliere il cognome comune, ma aggiunge che tale scelta vale solo «per la durata dell'unione civile». Questa precisazione intende distinguere nettamente il regime giuridico delle unioni civili da quello del matrimonio e appare coerente con la norma che esclude l'aggiornamento delle schede anagrafiche individuali. Circa il contrasto con l'art. 22 Cost., il ricorso è inammissibile in quanto il diritto al nome è protetto dalla Costituzione rispetto a interferenze dettate da ragioni politiche, ragioni non ravvisabili nel ricorso presentato dal giudice rimettente.

1.2.4. Diritto alla salute e obbligo vaccinale

La Regione del Veneto dubita della legittimità costituzionale del d.l. 6 giugno 2017, n. 73, nonché della l. 31 luglio 2017, n. 119 di conversione (con modifiche) dello stesso decreto. Gli strumenti impugnati regolamentano le modalità di somministrazione di dieci tipi di vaccinazione (sei delle quali erano già obbligatorie, mentre quattro risultavano solo raccomandate), prevedendo anche sanzioni significative in caso di inottemperanza e il divieto di accesso dei bambini non vaccinati alle scuole dell'infanzia e nei servizi educativi per l'infanzia. La normativa è oggetto di numerose contestazioni di legittimità da parte della Regione del Veneto. Le critiche si appuntano in particolare sul carattere obbligatorio delle vaccinazioni indicate, ritenuto in contrasto con il principio di libertà di cura (art. 32 Cost.) e con la libertà privata e familiare (art. 8 CEDU; si cita anche la Convenzione sui diritti del bambino e la Convenzione di Oviedo del Consiglio d'Europa, che fissa il principio del consenso informato in caso di trattamenti medici). La norma statale inoltre si pone in contrasto con le disposizioni da tempo in vigore nella Regione Veneto, centrate sul consenso dei genitori, piuttosto che sull'imposizione della prestazione vaccinale a prescindere dalle posizioni espresse dalle famiglie. Di qui la ammissibilità del ricorso operato da parte della Regione, poiché la questione effettivamente verte su una legge nazionale che incide su una materia, quella della salute, di competenza regionale e impatta sull'applicabilità di norme regionali vigenti.

La sentenza 5/2018 della Corte costituzionale respinge nel complesso le critiche rivolte alla l. 119/2017. Con riguardo al tema della autonomia individuale in materia sanitaria, la Consulta ricorda che i valori costituzionali coinvolti nella problematica delle vaccinazioni non si limitano alla libertà di cura, ma riguardano anche la tutela della salute collettiva, l'interesse del minore e la necessità di tutelarlo anche di fronte a scelte potenzialmente pregiudizievoli compiute dai genitori. A livello internazionale, i vari Stati hanno legiferato in materia prevedendo una gamma di misure che vanno dall'imposizione di un obbligo sanzionato anche penalmente, fino alla promozione di campagne di sensibilizzazione volte a ottenere l'adesione volontaria delle famiglie alla vaccinazione, passando attraverso svariate modalità intermedie. Lo stesso può essere detto in relazione all'accesso dei bambini non vaccinati alle scuole. Inoltre, sia in Italia sia in altri Paesi, le scelte normative in tema di vaccinazioni obbligatorie hanno subito nel tempo varie oscillazioni, determinate dall'emergere di nuove evidenze mediche o dal sopraggiungere di emergenze sanitarie, più o meno acute, che hanno suggerito l'adozione di misure più o meno restrittive. Sul punto, insomma, gli Stati hanno un ampio margine di discrezionalità. Secondo i giudici, la scelta del legislatore statale non può essere censurata sul piano della ragionevolezza o della sproporzionalità, avendo il Parlamento operato sulla base di rapporti delle competenti autorità mediche, le quali evidenziavano in generale la scarsa efficienza delle misure meramente persuasive. Inoltre, non si sono introdotte vaccinazioni obbligatorie «nuove», ma si è solo confermato l'obbligatorietà di vaccinazioni già previste come doverose o comunque raccomandate. La legge infine prevede, prima dell'irrogazione di sanzioni, dei passaggi tesi a motivare scientificamente davanti ai genitori l'opportunità della vaccinazione, sforzandosi quindi di persuadere le famiglie.

1.2.5. Trascrizione di atti stranieri e presunta contrarietà all'ordine pubblico: matrimonio e adozioni omosessuali

La Cassazione (sezioni unite, sent. 27 giugno 2018, n. 16957) ha definitivamente chiarito che le controversie relative alla trascrivibilità o meno in Italia dei matrimoni tra coppie omosessuali celebrati in Paesi dove tale forma di matrimonio è pienamente riconosciuta, appartengono alla giurisdizione del giudice ordinario, e non a quella amministrativa. A questo proposito, la stessa Corte (Cassazione civile, sez. I, sent. 14 maggio 2018, n. 16969) ha ribadito il principio per cui il matrimonio omosessuale contratto all'estero secondo la legge del luogo può essere trascritto in Italia non come matrimonio, ma come unione civile, ai sensi della l. 76/2016. Questo anche se il matrimonio è stato contratto prima dell'entrata in vigore della legge in questione. La Suprema Corte esclude che ciò rappresenti un trattamento discriminatorio ai danni della coppia (sul punto v. *Annuario 2017*, pp. 198-199; *Annuario 2018*, pp. 203-204).

In altri casi, la Corte di cassazione si è dovuta pronunciare sulle implicazioni del riconoscimento del matrimonio omosessuale in relazione ai figli di tali coppie.

Una coppia di donne di nazionalità francese (ma una di loro è anche cittadina italiana), sposate in Francia e residenti sia in Francia sia in Italia, avevano adottato l'una il figlio dell'altra, entrambi i figli essendo stati partoriti a seguito di pratiche di fecondazione assistita. Le adozioni erano state pienamente riconosciute dal giudice francese. Le coniugi avevano chiesto alle autorità di stato civile del Comune italiano di residenza la trascrizione sia del matrimonio contratto in Francia, sia dei provvedimenti di adozione, ottenendo in entrambi i casi un rifiuto. Allo stesso modo, da un diverso Comune era stata rigettata la richiesta di aggiungere al nome di uno dei figli biologici della coppia il nome della coniuge quale genitore adottivo. Dopo una sentenza del tribunale che aveva confermato il diniego delle autorità locali, giustificandolo in ragione della contrarietà all'ordine pubblico italiano dell'istituto del matrimonio omosessuale, la Corte d'appello aveva ritenuto non contrario all'ordine pubblico, inteso come ordine pubblico internazionale, l'atto di trascrizione in Italia delle adozioni pronunciate in Francia, dal momento che il loro riconoscimento era funzionale ad affermare il superiore interesse del bambino a partecipare alla vita familiare e a mantenere rapporti con ambedue le figure genitoriali. Contro tale verdetto i sindaci dei Comuni interessati hanno proposto ricorso per Cassazione. La Suprema Corte affronta la questione dal punto di vista del diritto internazionale privato (l. 218/1995) concentrandosi, in particolare, sul potenziale contrasto della normativa straniera in materia di matrimonio e adozione omosessuale con l'ordine pubblico. La nozione di «ordine pubblico» a cui attenersi per limitare gli effetti in Italia di sentenze o provvedimenti stranieri dovrebbe essere la più ristretta e ancorarsi ai principi stabiliti dalla Costituzione e dalla CDFUE, non a quelli collegati alla legislazione italiana che presiede a particolari settori dell'ordinamento, quali ad esempio la legge sulle unioni civili o quella sulla fecondazione assistita. In ogni caso, la l. 76/2016 sulle unioni civili esplicitamente espunge dal proprio ambito normativo la materia delle adozioni, lasciando perciò particolare rilevanza in questo campo ai principi supremi menzionati e in particolare al prin-

cipio del miglior interesse del bambino. Solo se manifestamente contraria agli interesse del minore una pronuncia straniera non potrebbe essere riconosciuta in Italia per contrasto con l'ordine pubblico. Nel caso di specie, la coppia in cui i minori andrebbero inseriti attraverso l'adozione è formata da due donne saldamente unite e, al di là di valutazioni pregiudiziali, non sembrano sussistere riserve circa l'idoneità di tale ambiente familiare a sostenere la crescita dei minori in questione. Se ne ricava che l'ordine pubblico non può opporsi alla trascrizione in Italia dell'adozione incrociata dei figli dei singoli membri della coppia pronunciata all'estero (Cassazione civile, sez. I, sent. 31 maggio 2018, n. 14007 – sul punto v. anche *Annuario 2018*, pp. 203-204).

In senso conforme si sono pronunciate su casi analoghi varie corti (v. tra gli altri: tribunale di Roma, sez. I, ordinanza 11 maggio 2018; Corte d'Appello di Venezia, sez. III, ordinanza 28 giugno 2018; Tribunale di Bologna, ordinanza 7 luglio 2018; Corte d'Appello di Perugia, ordinanza 22 agosto 2018; tribunale di Milano, sez. VIII, ordinanza 15 novembre 2018; tribunale di Genova, sez. IV, ordinanza 8 novembre 2018).

1.2.6. Coppie omosessuali e accesso alle procedure di maternità assistita: questione di costituzionalità dell'art. 5, l. 40/2004

Il tribunale di Pordenone solleva la questione di costituzionalità dell'art. 5 della l. 40/2004 sulla maternità assistita, in quanto esso prescrive che l'accesso alle pratiche in questione è riservato alle sole coppie di sesso diverso. Dinanzi al giudice si è infatti costituita una coppia di due donne, conviventi da moti anni e unite in unione civile, già genitori di due gemelle avute a seguito di procreazione assistita in Spagna, alle quali la struttura sanitaria locale aveva tuttavia negato i servizi di procreazione assistita in Italia, in ragione della suddetta norma. A parere del giudice, la questione di costituzionalità si pone in relazione agli articoli 2 (diverso trattamento in quanto alla genitorialità tra la famiglia eterosessuale e la formazione sociale costituita dalla coppia formata dall'unione civile), 3 (disparità di trattamento fondata sull'orientamento sessuale e le condizioni economiche – queste ultime rilevanti nella misura in cui solo recandosi all'estero e affrontando spese ingenti sarebbe possibile accedere alle tecniche di fecondazione assistita), 31 e 32 (diritto alla maternità e alla salute), e 117(1) Cost. (quest'ultimo in riferimento all'art. 8 CEDU: diritto alla vita privata e familiare, e all'art. 14 CEDU, sul divieto di discriminazione). Non essendo possibile una interpretazione adeguatrice della norma contestata, né una sua disapplicazione dal momento che la materia non rientra nel diritto dell'UE, il ricorso al giudizio della Consulta risulta giustificato.

1.3. Diritti associativi e politici; cittadinanza; libertà di stampa

1.3.1. Esclusione di una lista per richiamo all'ideologia fascista

Il TAR della Lombardia aveva escluso dalla consultazione elettorale per il sindaco e il consiglio del Comune di Sermide e Felonica (Mantova) la lista denominata «Fasci italiani del lavoro», che aveva ricevuto poco più di trecento voti (il 10 per cento dell'elettorato) alle elezioni locali del 2017, facendo

salvo tuttavia il risultato elettorale e l'elezione del Consiglio e del Sindaco. Contro tale decisione gli esponenti della lista esclusa hanno presentato ricorso al Consiglio di Stato. Quest'ultimo (sez. III, sent. 29 maggio 2018, n. 3208) ha respinto il ricorso. I giudici hanno riconosciuto che sia nel nome sia nella propria piattaforma politica la lista in questione si richiamava esplicitamente al disciolto partito fascista, la cui soppressione e divieto di ricostituzione è stabilita dalla XII disposizione transitoria e finale della Costituzione. In particolare, tale norma non si limita a reprimere le condotte che ricostituiscono il partito fascista, ma si estende a vietare qualunque atto che possa favorire tale risultato. Il Consiglio di Stato non segue però il TAR nel confermare l'esito delle elezioni. Tra la lista vincitrice e quella arrivata seconda, infatti, lo scarto di voti era risultato inferiore al totale dei voti raccolti dalla lista esclusa dal voto. Anche se non si può ipotizzare per quale delle altre liste in competizione avrebbero optato i cittadini che hanno votato per la lista esclusa, risulta tuttavia indubbio che lo spostamento di circa il 10 per cento dei voti avrebbe inciso significativamente sull'esito finale. Le elezioni quindi vanno annullate e la proclamazione di tutti gli eletti alle cariche comunali deve essere invalidata.

1.3.2. Diritto dei membri delle forze armate di costituire sindacati

Il Consiglio di Stato e il TAR del Veneto hanno sollevato questione di legittimità costituzionale in relazione all'art. 1475 del codice dell'ordinamento militare (d.lgs. 66/2010), il quale dispone che «i militari non possono costituire associazioni professionali a carattere sindacale o aderire ad altre associazioni sindacali». Sul punto la Corte costituzionale si era già pronunciata nel 1999 con riguardo alla normativa sulla disciplina militare all'epoca vigente e avendo come riferimento gli articoli 3, 39 e 52 Cost. La Consulta, nel caso deciso con sent. 120/2018, era chiamata a pronunciarsi sullo stesso punto dovendo però integrare come parametro di riferimento le norme della CEDU, norme interposte nel giudizio di legittimità costituzionale in forza dell'art. 117(1) Cost. In particolare occorre considerare l'art. 11 CEDU (libertà di riunione e associazione). La CtEDU ha avuto modo di affrontare una problematica analoga a quella all'attenzione della Corte costituzionale nei casi *Matelly c. Francia*, 10609/10, 2 October 2014 e *Adefdromil c. France*, 32191/09, 2 October 2014. In tali pronunce la CtEDU ha affermato chiaramente che l'apodittica esclusione per i membri delle forze armate di ogni possibilità di associarsi in organizzazioni sindacali viola l'art. 11 CEDU. A seguito di tali decisioni, il Parlamento francese ha promulgato una legislazione ad hoc che permette l'organizzazione professionale all'interno delle forze armate.

La Consulta considera inoltre come pienamente rientrante tra le fonti idonee a fornire norme interposte nel giudizio di legittimità costituzionale di leggi italiane la Carta sociale europea (nella sua forma «rivista» dopo il Protocollo del 1996 – ESC-R). La ESC-R, secondo la Corte costituzionale, «è priva di effetto diretto e la sua applicazione non può avvenire immediatamente ad opera del giudice comune ma richiede l'intervento di questa Corte, cui va prospettata la questione di legittimità costituzionale, per violazione dell'art. 117(1) Cost., della norma nazionale ritenuta in contrasto con la Carta» stessa. Ebbene, l'art. 5 della ESC-R riconosce i diritti sindacali e lascia agli Stati l'emanazione di leggi che regolino l'estensione di tali diritti agli appartenenti

ai corpi di polizia e militari, ma nulla nella Carta giustifica la totale esclusione di una categoria di lavoratori dal godimento dei diritti sindacali. Il Comitato europeo dei diritti sociali ha infatti adottato il 27 gennaio 2016 e pubblicato il 4 luglio 2016, la decisione sul caso *Conseil Européen des Syndicats de Police (CESP) contro Francia* (reclamo n. 101/2013). Tale decisione, pur non avendo la portata vincolante delle sentenze della CtEDU (e pur riferendosi a un Paese diverso dall'Italia), conferma l'incompatibilità con lo strumento internazionale in questione di una proibizione assoluta di costituire organizzazioni sindacali per i militari. In conclusione, la Corte costituzionale riconosce la illegittimità costituzionale della norma dell'ordinamento militare che impedisce ai militari di costituire organizzazioni sindacali. Le forme di tali rappresentanze dovranno essere fissate da una legge; quest'ultima ben può prevedere limiti all'attività sindacale, tra cui, peculiare, il divieto di ricorrere allo sciopero. Non è invece contraria alla Costituzione la proibizione per i militari di aderire a associazioni sindacali diverse da quelle costituite all'interno delle forze armate. Tale proibizione è giustificata dalle particolari esigenze di coesione interna e di neutralità proprie dell'apparato militare.

1.4. Asilo e protezione internazionale

1.4.1. Questioni di costituzionalità del d.l. 13/2017 rigettate dalla Corte di cassazione

Con una serie di decisioni la Corte di cassazione ha respinto come manifestamente infondate o irrilevanti una serie di questioni di costituzionalità proposte dai ricorrenti davanti ai giudici di merito e respinte anche da questi ultimi riguardanti il d.l. 13/2017 (c.d. «decreto Minniti», dal nome dell'allora Ministro dell'interno), relativo alle procedure per il riconoscimento dello status di protezione internazionale. Corte di cassazione, sez. I, sentenze 5 luglio 2018, n. 17717 e 5 novembre 2018, n. 28119 considera sussistenti le condizioni di necessità e urgenza che giustificano l'emanazione del decreto in questione, nonostante lo stesso decreto fissasse a sei mesi dalla sua adozione l'entrata in vigore delle nuove regole procedurali per il trattamento dei casi di protezione internazionale (e ciò in ragione della necessità di predisporre le richieste misure organizzative). La sentenza n. 17717 ha anche escluso che sollevi dubbi di costituzionalità la norma del decreto che stabilisce la procedura in camera di consiglio per la trattazione dei ricorsi contro le decisioni sulle domande di protezione internazionale, invece di prevedere una pubblica udienza, in considerazione del fatto che varie altre procedure in tema di status personale sono decise in questa modalità, che peraltro non impedisce la piena partecipazione dell'interessato tramite il suo legale.

Altro punto controverso introdotto dal decreto del 2017 era l'esclusione dell'appellabilità della decisione del giudice sui ricorsi portati contro le determinazioni delle commissioni territoriali (le decisioni del tribunale possono essere solo impugnate per cassazione per violazione di legge). Le sentenze Cassazione civile, sez. 1, 30 ottobre 2018, n. 27700; 5 novembre 2018, n. 28119 e 30 dicembre 2018, n. 32319 hanno concluso che la mancanza

di appello è giustificata in primo luogo perché il diritto di appello non è pienamente coperto da norme costituzionali e varie altre procedure non lo prevedono; in secondo luogo perché la procedura davanti alla commissione territoriale, dove si svolge il colloquio tra il richiedente protezione e il personale qualificato competente ad accogliere o meno la domanda, esaurisce gran parte dell'istruttoria necessaria a decidere il caso. Circa il dubbio di legittimità costituzionale della norma che riduce la portata sospensiva dell'esecutività del provvedimento della commissione territoriale di rigetto della domanda, il quale diventa pertanto esecutivo immediatamente dopo l'adozione del decreto di rigetto del ricorso da parte del tribunale, la Cassazione lo ritiene manifestamente infondato. In Cassazione civile, sent. 13 dicembre 2018, n. 32319, si sottolinea come il quesito sia già stato risolto, quanto alla sua conformità al diritto dell'UE, dalla sentenza della CGUE nel caso C-422/18 (v., in questa Parte, 3.1). Altri profili controversi (per esempio il fatto che, esclusa la sospensione, il ricorrente si troverebbe costretto a seguire l'iter dell'eventuale successiva fase del procedimento da fuori Italia) sono risolti facendo leva, tra le altre cose, sulla maggiore discrezionalità riconosciuta all'esecutivo quando interviene in materia di politica migratoria nazionale.

1.4.2. Ricorsi contro dinieghi del riconoscimento della protezione internazionale

La Cassazione ha ritenuto (in due sentenze peraltro non del tutto compatibili) che eventuali carenze procedurali nel comportamento delle commissioni territoriali per il riconoscimento dello status di protezione internazionale – in particolare il fatto che il richiedente asilo fosse stato sentito da un solo membro della commissione, che è composta da quattro membri – non possono essere rilevate nel ricorso davanti al tribunale, che ha come oggetto solo l'esistenza o meno del diritto alla protezione internazionale (Cassazione civile, sez. I, sent. 19 dicembre 2018, 32862) (salvo però quando la ridotta composizione della commissione sia considerata causa specifica di una lesione dei diritti fondamentali dell'interessato: Cassazione civile, sez. VI, sent. 17 luglio 2018, n. 19040). La videoregistrazione del colloquio davanti alla commissione territoriale è necessaria per il successivo svolgimento della fase giurisdizionale della procedura; se la videoregistrazione non è disponibile, il tribunale deve fissare un'udienza per l'audizione dell'interessato (anche se la domanda dovesse apparire palesemente infondata), mentre l'eventuale disponibilità della trascrizione del colloquio non può sostituire il video.

Il procedimento di riconoscimento dello status di titolare della protezione internazionale richiede un'attiva partecipazione delle commissioni territoriali e del giudice nel cercare riscontri e integrare, attingendo a fonti di informazione difficilmente accessibili all'interessato, le informazioni fornite dal richiedente asilo (v., tra le tante, Cassazione civile, sez. VI, sent. 6 febbraio 2018, n. 2875). Il richiedente asilo deve tuttavia fornire notizia dei fatti su cui si basa la sua domanda di protezione e non può limitarsi, a questo proposito, a citare genericamente le situazioni di disordine o di diffusa violazione dei diritti umani che caratterizzano una certa area (in molti casi, la situazione menzionata è quella della Libia), ma deve indicare chiaramente gli elementi che collegano tali disordini alla propria specifica condizione di rischio (v., per esempio, Cassazione civile, sez. VI, sentenze 6 febbraio 2018, n. 2861; 29 ottobre 2018, n. 27336; sez. I, sent. 6 dicembre 2018, n. 31676).

Il tribunale di Venezia (sent. 27 luglio 2018, n. 4243) accoglie il ricorso presentato da una donna nigeriana contro il diniego di protezione internazionale emesso dalla commissione territoriale nel 2017, e riconosce il diritto della ricorrente al riconoscimento dello status di rifugiata. La ricorrente aveva raccontato alla Commissione territoriale di essere fuggita dalla Nigeria perché perseguitata da una setta che aveva decretato il suo «sacrificio» al compimento del venticinquesimo anno d'età. La commissione territoriale non aveva ritenuto credibile tale narrazione, ma nemmeno aveva dato rilevanza ad altri aspetti del racconto, compatibili con la fattispecie della tratta di persone a scopo di sfruttamento sessuale. Il tribunale appura infatti che la donna era stata indotta a lasciare la Nigeria dall'inganno di un'amica, quest'ultima già presente in Italia e, a suo dire, titolare di un negozio dove la donna avrebbe potuto lavorare. In realtà, pervenuta in Libia, la donna veniva forzata alla prostituzione. La vicenda insomma aveva tutte le caratteristiche della tratta di persone, fenomeno che interessa in modo sistematico le migranti provenienti da alcune aree della Nigeria. La condizione di vittima di tratta giustifica il riconoscimento dello status di rifugiato, in quanto persona perseguitata per l'appartenenza a un «gruppo sociale», ovvero quanti rischiano di subire soprusi in ragione del proprio sesso.

Sulla base della normativa italiana vigente fino all'adozione del d.l. 113/2018, un richiedente protezione internazionale proveniente da una zona dello Stato dove sussiste un pericolo di persecuzione, aveva diritto alla protezione anche se in altri territori dello Stato quel pericolo non era presente. La Cassazione precisa che se invece l'area di provenienza non è interessata dalla situazione di pericolo, presente in altre zone del Paese, il diritto alla protezione internazionale non può essere affermato e la persona può essere rimpatriata (Cassazione civile, sez. I, sent. 7 novembre 2018, n. 28433). (Il d.l. 113/2018 ha dal canto suo risolto il problema, stabilendo che in entrambi i casi il rimpatrio è legittimo).

L'aver commesso un grave reato prima di fare ingresso nel territorio italiano è causa di rigetto della domanda di protezione internazionale (compresa la protezione umanitaria), anche se si pretende che il reato avesse delle motivazioni politiche. La mera esistenza di un'indagine (a differenza di una condanna già pronunciata) non è di per sé ostativa; circa la qualificazione del reato come «grave», per le commissioni territoriali e l'autorità giudiziaria sussiste un certo grado di discrezionalità (Cassazione civile, sez. VI, sent. 30 ottobre 2018, n. 27504).

La protezione sussidiaria si può riconoscere a una persona non direttamente minacciata dall'esistenza di un conflitto armato interno o internazionale in corso in un determinato Paese, qualora il livello di violenza indiscriminata sia tale da minacciare la vita o l'incolumità di qualunque civile che si trovi presente nello Stato. Di conseguenza, un richiedente protezione internazionale proveniente dal Bangladesh non ha titolo alla protezione sussidiaria in quanto, non potendo provare la propria specifica vulnerabilità al conflitto in corso, la situazione di violenza indiscriminata presente nello Stato non è tale da mettere a repentaglio l'incolumità di qualunque individuo che vi si rechi (Cassazione civile, sez. VI, sent. 31 maggio 2018, n. 13858).

1.4.3. Protezione umanitaria

La Cassazione ha chiarito con una serie di sentenze delle sezioni unite che i ricorsi riguardanti la condizione del richiedente protezione internazionale (comprese le decisioni sulla determinazione dello Stato europeo competente a trattare la domanda di protezione internazionale), nonché quelle sul permesso di soggiorno per le vittime di sfruttamento lavorativo, vertendo su diritti fondamentali della persona, sono di competenza del giudice ordinario e non

della giustizia amministrativa (Cassazione civile, sezioni unite, ordinanze 30 marzo 2018, n. 8044; 13 settembre 2018, n. 22412; 27 novembre 2018, n. 30658; 28 novembre 2018, n. 30757; 11 dicembre 2018, n. 32044).

La protezione umanitaria può essere riconosciuta sulla base di una valutazione che consideri essenzialmente la presenza di gravi e oggettive limitazioni dei diritti fondamentali nel Paese di provenienza dei richiedente protezione internazionale. Il constatato raggiungimento di un buon livello di integrazione nella società italiana non è motivo che possa far maturare il diritto al riconoscimento del permesso di soggiorno per protezione umanitaria, poiché l'ordinamento nazionale, come riconosciuto in più occasioni anche dalla giurisprudenza della CtEDU, può giustificare l'interferenza nella vita privata e familiare dei cittadini stranieri (in particolare dei migranti in situazione di irregolarità) per il conseguimento di propri interessi pubblici rilevanti – in particolare di quello a una ordinata gestione delle procedura di immigrazione. D'altro canto, non basta affermare l'esistenza nel Paese di rimpatrio, di una generale situazione di ridotta garanzia dei diritti fondamentali, bensì valutare se tale condizione influisca in modo specifico sulla titolarità e sull'esercizio dei diritti della persona in questione (Cassazione civile, sez. I, sent. 23 febbraio 2018, n. 4455; sez. VI, sent. 28 giugno 2018, n. 17072).

1.5. Discriminazione – questioni generali

1.5.1. Discriminazione basata sulla nazionalità o l'origine etnica

Una compagnia di assicurazioni praticava per le polizze automobilistiche tariffe più elevate a cittadini stranieri rispetto ai cittadini italiani, contravvenendo, tra le altre cose, una specifica raccomandazione generale dell'UNAR riguardante le polizze automobilistiche per la responsabilità civile. Il tribunale di Bologna (sez. I, ordinanza 7 marzo 2018) ha accertato che tale pratica costituisce comportamento discriminatorio ai sensi dell'art. 43 del d.lgs. 286/1998 (Testo Unico sull'immigrazione). La diversa nazionalità, infatti, non incide sulle capacità di guida dell'assicurato e quindi sul rischio che la compagnia si impegna ad assicurare. La diversa quantificazione del premio assicurativo condizionata dal paese di nascita dell'automobilista rappresenta una discriminazione, fondata sulla condizione di straniero, nella fornitura del servizio assicurativo. Il giudice ordina pertanto la cessazione della condotta discriminatoria.

Il tribunale di Milano (sez. I, ordinanza 6 giugno 2018) si pronuncia sul carattere discriminatorio di una serie di dichiarazioni fatte a più riprese tra il 2015 e il 2016 ad una radio nazionale dal sindaco di Albettono (Vicenza), che aveva pesantemente offeso migranti africani, rom e musulmani. Due associazioni di giuristi (*Avvocati per Niente* e *ASGI*) hanno chiesto l'intervento del tribunale ai sensi degli articoli 44 d.lgs. 286/1998 e 28 d.lgs. 150/2011, chiedendo l'accertamento del carattere discriminatorio di tali dichiarazioni e un risarcimento del danno non patrimoniale subito dalle associazioni stesse, impegnate appunto nella difesa di migranti e rom. Il giudice accoglie la richiesta, sottolineando che le norme antidiscriminatorie presenti nell'ordinamento

italiano mirano a proteggere la persona non solo da condotte che violano il diritto alla parità di trattamento, ma anche da comportamenti indesiderati e molesti che hanno il potenziale effetto di creare un clima «intimidatorio, ostile, degradante, umiliante o offensivo» (d.lgs. 215/2003, art. 2) per motivi di diversità razziale, religiosa, nazionale, ecc. Questa protezione «anticipata» è anzi, secondo il tribunale di Milano, la forma più pregnante di tutela antidiscriminatoria, in quanto idonea a colpire le forme sotterranee di discriminazione, quelle cioè che le vittime spesso non denunciano per timore o senso di sudditanza. I tentativi di ritrattazione e di composizione bonaria della controversia avviati dal sindaco non sono stati ritenuti credibili, così come il giudice ritiene inconferente il fatto che il Comune sostenga un progetto di cooperazione in Benin, dal momento che la discriminazione su base etnica o razziale è vietata senza limiti territoriali. Accertato il fatto discriminatorio e ordinatane la cessazione, il giudice condanna il sindaco a un risarcimento di 6000 euro a favore di ciascuna delle due associazioni ricorrenti.

Il Comune di Lodi aveva introdotto un regolamento con il quale richiedeva ai cittadini di Paesi non europei i cui figli intendevano continuare a usufruire in forma agevolata dei servizi di mensa e trasporto scolastico, oltre alla compilazione di una dichiarazione in cui indicavano i beni immobili eventualmente posseduti all'estero, anche la certificazione dell'eventuale disponibilità di immobili emessa dal competente organo dello Stato estero, tradotta in italiano e legalizzata dall'autorità consolare italiana. In questo modo, il Comune introduceva significative modifiche nelle modalità di accesso alle prestazioni sociali agevolate, intervenendo su materie che però non erano di competenza dell'ente locale. Le procedure più gravose si applicavano inoltre ai soli cittadini non europei, laddove il d.lgs. 286/1998 e altre disposizioni di rango legislativo vigenti in Italia prevedono in generale l'equiparazione del cittadino straniero non-UE ai cittadini italiani e dell'UE dal punto di vista dei diritti. La regolamentazione comunale costituisce pertanto una forma di discriminazione diretta a danno dei cittadini non europei i quali, non potendo far valere la semplice dichiarazione sostitutiva di un atto disponibile presso un'amministrazione pubblica, devono attivarsi presso le amministrazioni del proprio Stato estero e la locale ambasciata italiana per ottenere le attestazioni richieste. Le linee-guida elaborate dal Comune di Lodi per l'attuazione del regolamento contestato prevedevano che tale regime non si applicava ai titolari dello status di rifugiato e nemmeno ai cittadini di una serie di Paesi identificati come in situazione di guerra o dove comunque l'ottenimento degli attestati richiesti era riconosciuto come impossibile. Tali criteri tuttavia – a parte il primo – sono generici e arbitrari e non consentono pertanto di superare il dubbio di irragionevolezza. Ciò che non è consentito al Comune, peraltro, risulta anche precluso all'autorità di governo o allo stesso legislatore. Ogni modifica del formulario previsto per le dichiarazioni sostitutive che renda più gravoso l'accesso di cittadini non europei alle prestazioni sociali agevolate rischia infatti di risultare irragionevole e di tradursi in un comportamento discriminatorio basato sulla nazionalità. In conclusione, il tribunale di Milano accerta la condotta discriminatoria del Comune di Lodi, ordina di modificare con ordinanza del 13 dicembre 2018 il regolamento di accesso alle prestazioni sociali agevolate in modo da consentire che la domanda possa essere presentata dai cittadini non europei alle stesse condizioni dei cittadini italiani e dell'UE, e

condanna il Comune alla rifusione delle spese processuali sostenute dalle due associazioni che hanno presentato il reclamo.

Il Ministero della giustizia aveva pubblicato nel 2016 un bando di concorso per 800 assistenti giudiziari, rigorosamente riservato a cittadini italiani. Una candidata di cittadinanza albanese, soggiornante di lungo periodo in Italia, assieme all'associazione *L'altro diritto onlus*, ha impugnato il bando come discriminatorio (il ricorso della donna, che si era comunque presentata alla prova ed era stata esclusa dal concorso dopo lo scritto, è risultato inammissibile per carenza di interesse). Il tribunale svolge un'accurata disamina della normativa e della giurisprudenza dell'UE in materia di accesso di cittadini stranieri ai ruoli pubblici. Si osserva, in particolare, che secondo il diritto dell'UE, i cittadini europei hanno diritto in linea di massima di accedere al pubblico impiego negli Stati membri, e ad essi sono equiparati i loro famigliari cittadini di Stati terzi e titolari di diritto di soggiorno o di diritto di soggiorno permanente, nonché cittadini di Stati terzi titolari di permesso di soggiorno di lungo periodo o permanente, rifugiati e titolari di protezione sussidiaria. In Italia, spetta alla Presidenza del Consiglio determinare con decreto per quali posizioni della pubblica amministrazione il requisito della cittadinanza italiana è imprescindibile; ciò è stato fatto nel 1994, con un d.p.c.m. che riserva ai cittadini l'accesso a interi settori della pubblica amministrazione (ad esempio, a qualsiasi ruolo dei ministeri della Giustizia, Affari Esteri, Interni, ecc.). Queste disposizioni risultano in contrasto con il diritto dell'UE e vanno quindi disapplicate. Il criterio stabilito dal diritto dell'UE, e valido anche per l'Italia, è fondato sulla specifica funzione che il lavoratore deve svolgere: il ruolo può essere legittimamente riservato a cittadini dello Stato se le funzioni da svolgere prevedono l'esercizio in modo abituale di pubblici poteri di imperio o coercitivi, legati a funzioni di carattere pubblico generale. Le mansioni dell'assistente giudiziario non rientrano in tale ambito, poiché se prevedono un'attività strettamente collegata con quella dei giudici, non comportano funzioni né di dirigenza né di coercizione. Pertanto il bando ministeriale che esclude qualunque straniero dal concorso per assistenti giudiziari realizza una discriminazione su base di nazionalità. Il tribunale di Firenze accerta la condotta discriminatoria del ministero e lo condanna al pagamento di un risarcimento a favore dell'associazione *L'altro diritto* di 30 mila euro (tribunale di Firenze, sez. lavoro, ordinanza 26 giugno 2018).

1.5.2. Provvigioni a favore delle vittime delle leggi razziali

Il Consiglio di Stato (sez. IV, sent. 12 ottobre 2018, n. 5896) chiarisce che la normativa italiana che equipara agli ex combattenti i cittadini vittime delle leggi razziali (leggi 336/1970 e 541/1971) non si applica solamente a quanti rientravano nella nozione di «appartenente alla razza ebraica» secondo le tristemente famose disposizioni del Regio Decreto n. 1728 del 17 novembre 1938 (secondo cui, in particolare, non erano considerati ebrei i figli di genitori di nazionalità italiana, di cui uno solo «di razza ebraica», appartenenti a religione diversa da quella ebraica o che non avessero formalmente aderito a una comunità israelitica o manifestato il loro ebraismo). Qualunque persona di origine ebraica può infatti chiedere di accedere alle provvigioni previste dalla legge, le quali intendono compensare con misure economiche i pregiudizi subiti da cittadini italiani per applicazione di leggi o altre misure razziste volute dal fascismo. Nel caso oggetto di

controversia, la competente commissione presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri aveva rigettato una richiesta di accedere al fondo per le ex vittime del razzismo in base alla circostanza che la richiedente non rientrava nella definizione di appartenente alla razza ebraica, sebbene avesse dovuto seguire la madre italiana e adottarne il cognome, e abbandonare il padre, ebreo, durante la seconda guerra mondiale. Il Consiglio di Stato osserva che fare uso oggi di categorie giuridiche razziste per identificare i beneficiari di misure pensate per compensare le vittime delle leggi razziali, costituirebbe una perpetuazione, in senso sfavorevole all'interessato, dell'efficacia giuridica di aberranti leggi antisemite (v. anche *Annuario 2012*, p. 260-261).

1.6. Diritti delle persone con disabilità

1.6.1. Licenziamento

Un dipendente di una ditta che svolgeva attività di manutenzione presso un cementificio aveva sviluppato una disabilità che lo rendeva inidoneo a lavorare in un ambiente saturo di polveri. Ritenendo di non poterlo impiegare in un'altra struttura dell'impianto, lontana da quella in cui si producevano le polveri nocive, se non previa una complessa ristrutturazione dell'organizzazione aziendale, la ditta decideva il licenziamento del lavoratore. I giudici territoriali avevano dichiarato tale licenziamento illegittimo e l'azienda propone dunque la questione alla Corte di cassazione, poiché il divieto di licenziare la persona affetta da disabilità («handicap») comportava un'ingerenza eccessiva nel diritto del datore di lavoro di organizzare la propria impresa. La Suprema Corte procede dunque ad una lettura della direttiva 2000/78 del 27 novembre 2000, recepita in Italia con d.lgs. 216/2003. Lo strumento di recepimento è stato riformato con l'introduzione dell'obbligo per il datore di lavoro di predisporre soluzioni ragionevoli per consentire alle persone con disabilità di accedere al lavoro e svolgerlo senza discriminazioni, con il d.l. 28 giugno 2013, n. 76 (art. 9(4-ter)), convertito con l. 99/2013 (il nuovo art. 3(3-bis) è stato introdotto a seguito della condanna dell'Italia in una procedura di infrazione: v. *Annuario 2014*, p. 251).

Anche se una direttiva europea di per sé non vincola i privati, e benché i fatti si siano verificati prima della riforma del 2013, resta compito del giudice italiano applicare la norma in linea con la nozione di disabilità («handicap») stabilita dal diritto dell'UE sin dal 2000. Secondo il diritto dell'UE, la condizione di disabilità è «una limitazione permanente, risultante in particolare da menomazioni fisiche, mentali o psichiche durature, che, in interazione con barriere di diversa natura, può ostacolare la piena ed effettiva partecipazione dell'interessato alla vita professionale su base di uguaglianza con gli altri lavoratori». Senza poter entrare nel merito delle modalità concrete attraverso cui il lavoratore poteva essere reimpiegato nell'azienda senza imporre un onere sproporzionato al datore di lavoro, la Cassazione conferma che la ricollocazione del lavoratore era un'opzione praticabile e che pertanto il suo licenziamento era illegittimo (Cassazione civile, sez. Lavoro, sent. 19 marzo 2018, n. 6798).

1.6.2. Congedo per assistere persone con disabilità e indennità di maternità

La Corte costituzionale torna ancora una volta sulla problematica del congedo straordinario per assistere membri della propria famiglia affetti da disabilità (v. *Annuario 2014*, pp. 209-210). Il caso deciso dalla Corte con la sent. 158/2018 riguarda due donne che si erano viste rifiutare dall'INPS l'indennità prevista dall'art. 24(3), d.lgs. 151/2001 (testo unico delle disposizioni in materia di tutela e sostegno della maternità e della paternità) in caso di gravidanza a rischio, in base alla circostanza che entrambe da oltre due mesi già usufruivano di un congedo straordinario (previsto dall'art. 42 dello stesso d.lgs. 151/2001) per assistere rispettivamente il coniuge e un altro figlio affetti da disabilità. La norma in questione, infatti, dispone che solo la lavoratrice che è effettivamente al lavoro nei due mesi precedenti l'inizio del periodo di congedo di maternità può godere di tale sostegno, salvo eccezioni (per esempio, congedo per assistere la malattia di un precedente figlio), tra le quali non rientra il congedo per assistere un membro della famiglia con disabilità. La legge pertanto imporrebbe alle lavoratrici, al fine di accedere all'indennità per maternità, di sospendere l'assistenza al familiare e rientrare al lavoro. La Consulta ritiene che ciò sia in contrasto con le norme costituzionali che tutelano la maternità e l'infanzia (articoli 31 e 37 Cost.). I giudici rimettenti segnalavano anche il contrasto con le norme della CEDU e della CDFUE, norme interposte ai sensi dell'art. 117(1), che proibiscono ogni discriminazione fondata sul genere e la disabilità. In conclusione, l'art. 24(3) del d.lgs. 151/2001 deve essere interpretato nel senso che, tra le eccezioni alla regola per cui per godere dell'indennità di maternità la lavoratrice non deve essere assente dal lavoro da oltre 60 giorni, si deve ricomprendere il caso in cui la gestante abbia fruito di congedo straordinario per l'assistenza al coniuge convivente o a un figlio accertati come disabili ai sensi dell'art. 4(1), l. 104/1992.

1.6.3. Capacità delle persone con disabilità di prestare giuramento ai fini dell'acquisizione della cittadinanza italiana

La legge sull'acquisto della cittadinanza italiana (l. 91/1992) prevede che l'interessato all'acquisizione della cittadinanza presti giuramento di fedeltà alla Repubblica e di osservarne la Costituzione e le leggi. La Corte costituzionale ha riconosciuto la incostituzionalità della norma nella parte in cui non prevede che sia esonerata dal giuramento la persona incapace di soddisfare tale adempimento a causa di una grave e accertata condizione di disabilità (v. *Annuario 2018*, p. 212). Il tribunale di Modena (sez. II, sent. 12 gennaio 2018) ha dato seguito a tale decisione, procedendo alla concessione della cittadinanza a beneficio di una persona invalida al 100 per cento e affetta da paralisi cerebrale infantile. Il giudice ha operato nel senso indicato su richiesta dell'amministratore di sostegno, dovendosi escludere l'automaticità dell'esenzione dal giuramento.

1.6.4. Inclusione in ambito scolastico.

Con la sentenza 11 ottobre 2018, n. 5851, Il Consiglio di Stato, sez. VI, stabilisce che l'insegnante di sostegno assegnato ad un alunno con disabilità visiva, a cui è richiesta una competenza specialistica nel linguaggio braille,

non può essere sostituito da un insegnante di sostegno con competenze generiche, nemmeno se aiutato a sua volta da una figura di esperto tecnico in tiflo-tecnica e tiflodidattica. Le autorità scolastiche si erano difese dichiarando che non erano riuscite a reperire un insegnante di sostegno dotato della richiesta competenza specialistica nel linguaggio braille. Questo fatto, tuttavia, secondo il Consiglio di Stato, non può legittimamente essere opposto al diritto dell'alunno con disabilità a ricevere un'istruzione nella lingua che gli compete. In particolare, è compito dell'amministrazione scolastica, in mancanza di un insegnante già fornito delle competenze richieste, procedere alla formazione specialistica del docente nominato.

Il Consiglio di Stato (sez. V, sent. 7 febbraio 2018, n. 809) ha riconosciuto che la pretesa di uno studente con disabilità di usufruire del trasporto scolastico per raggiungere il liceo a cui era iscritto costituisce un diritto soggettivo garantito dall'ordinamento e che non può essere disatteso per mere ragioni di bilancio dell'ente preposto a darvi realizzazione, mentre eventuali norme che ne ostacolassero l'attuazione sarebbero in contrasto con la Costituzione. L'accesso al trasporto scolastico infatti è da considerarsi come componente del diritto della persona con disabilità alla piena integrazione scolastica. Il diritto non riguarda solo la scuola dell'obbligo, ma anche la scuola superiore. Nel caso specifico, l'ente tenuto a provvedere al trasporto degli studenti con disabilità risulta essere la Regione Campania. La natura di diritto soggettivo della pretesa in questione non esclude la competenza del giudice amministrativo a trattare la controversia: si tratta infatti di una controversia su un provvedimento della pubblica amministrazione.

In varie sentenze i giudici amministrativi hanno riscontrato una violazione di legge e annullato le relative delibere dell'amministrazione scolastica, nonché condannato il Ministero dell'Istruzione al risarcimento dei danni occorsi agli alunni penalizzati, per la mancata o tardata nomina dell'insegnante di sostegno, oppure per averlo nominato a copertura solo parziale delle ore di presenza a scuola di un alunno con disabilità (v. per es. TAR Lazio, Roma, sez. III, sent. 19 ottobre 2018, n. 10132). Lo stesso TAR Lazio, Roma, sez. III (sent. 23 maggio 2018, n. 5740) ritiene che le ore di assistenza devono corrispondere a quelle di frequenza in rapporto di 1 a 1. Il Consiglio di giustizia amministrativa per la regione siciliana (CGA, sent. 30 ottobre 2018, n. 614), pur riconoscendo che la decisione di attribuire un numero ridotto di ore di presenza dell'insegnante di sostegno non realizza il diritto all'istruzione dell'alunno con disabilità, annulla la condanna dell'amministrazione scolastica a risarcire il danno, poiché riscontra la mancanza di colpa in capo alla stessa. Il giudizio di non colpevolezza viene fondato sulla novità e complessità della questione e sulle difficoltà organizzative riscontrate per garantire la copertura piena, tali da porre l'amministrazione in una sorta di «stato di necessità» e costringerla a dare una copertura parziale.

Sulla questione della competenza del giudice amministrativo o di quello ordinario a statuire in materia di diritto degli alunni con disabilità all'assistenza in ambiente scolastico permane una situazione di incertezza, nonostante le recenti pronunce della Cassazione (v. *Annuario 2015*, pp. 200-201). Il Consiglio di giustizia amministrativa per la regione siciliana (CGA, sent. 3 maggio 2018, n. 258), pronunciandosi in merito alla mancata nomina di un assistente personale a un alunno con disabilità, afferma che il diritto

fondamentale all'istruzione di cui è titolare la persona con disabilità appare comunque condizionato dall'obbligo da parte dell'amministrazione di provvedere ad attuare le misure senza le quali quel diritto non può trovare attuazione. Considerando la complessa commistione di diritti e interessi legittimi in cui si sostanzia la posizione soggettiva in questione, risulta ragionevole concentrare presso il giudice amministrativo la competenza a trattare nella loro globalità le problematiche connesse. Sulla questione si sofferma anche TAR Veneto, sez. I, sent. 19 ottobre 2018, n. 976.

L'art. 5(2) del d.p.r. 81/2009 (norme in materia di organizzazione e risorse umane nella scuola) prevede che, in qualsiasi scuola, le classi iniziali in cui è presente un alunno con disabilità non possono avere «di norma» un numero di alunni superiore a 20. Il TAR Toscana (Firenze, sez. I, sent. 26 marzo 2018, n. 439) precisa che tale norma non può comportare l'esclusione della persona in situazione di disabilità dalla scuola di sua scelta (il minore si era visto escluso dalle liste di due scuole superiori, in entrambi i casi perché nella formazione delle classi il limite dei 20 alunni per classe non poteva essere rispettato). Il limite di studenti per classe è infatti presentato come ottimale, ma su tale indicazione prevale il principio generale, rinvenibile in qualunque norma dell'ordinamento italiano orientata alla materia, che favorisce l'inclusione degli allievi con disabilità. Il limite dei 20 allievi per classe, in altri termini, non può giustificare l'esclusione dello studente con disabilità dalla possibilità di iscriversi ad un corso scolastico. Nello stesso senso dispone, tra gli altri, TAR Lazio, Roma, sez. III, sent. 28 febbraio 2018, n. 2250 (in questo caso, una bambina con disabilità grave era stata esclusa dall'iscrizione a una classe prima elementare a vantaggio di un altro bambino, con disabilità pari ma che abitava più vicino alla scuola).

Il giudice amministrativo non può quantificare le ore di assistenza da parte di un insegnante di sostegno a cui ha diritto un alunno con disabilità in mancanza della formazione, da parte dell'istituto scolastico, del Piano educativo individualizzato. Il TAR Sicilia, Palermo (sez. III, sentenze 23 marzo 2018, n. 644, 2 ottobre 2018, nn. 2030, 2031) si limita pertanto ad assegnare all'amministrazione scolastica un termine di trenta giorni per provvedere alla redazione del Piano, scaduto il quale dovrà intervenire come commissario *ad acta* il dirigente dell'Ufficio scolastico regionale siciliano.

1.7. Diritti sociali

1.7.1. Leggi con effetti retroattivi in materia pensionistica

La problematica della frequente adozione di leggi con effetti retroattivi che impattano negativamente su situazioni di affidamento maturate presso categorie di cittadini e oggetto di procedimenti giudiziari ancora non definitivi, è affrontata nella sentenza della Corte costituzionale 12/2018. La questione riguardava la legge di stabilità del 2011, che introduceva una norma di interpretazione autentica di una disposizione del 1990 applicabile ai dipendenti di alcuni istituti di credito che erano stati all'epoca nazionalizzati. Nel corso degli anni, la Corte di cassazione era pervenuta a una interpretazione della norma che risultava complessivamente più favorevole per i pensionati delle suddette banche e più onerosa per l'Istituto nazionale di previdenza sociale (INPS), ente tenuto a erogare le prestazioni previdenziali, prima a carico di specifici fondi. La legge del 2011 imponeva invece una interpretazione del

dato normativo più vantaggiosa per l'INPS, imponendo alle corti presso cui alcuni dei procedimenti contenziosi erano ancora pendenti di risolverli in senso opposto a quello su cui si era consolidata la giurisprudenza. Tale intervento normativo si poneva, secondo i giudici rimettenti, in contrasto con il principio dell'equo processo (art. 6 CEDU) che, tra le altre cose, prescrive ai poteri esecutivo e legislativo di non interferire sull'azione delle corti introducendo norme con effetto retroattivo.

La Corte costituzionale svolge una approfondita ricapitolazione della giurisprudenza della CtEDU in materia di norme con effetto retroattivo che interferiscono su posizioni giuridiche che si ritenevano già maturate perché fondate su una giurisprudenza consolidata – una questione che si è spesso presentata nel corso degli anni proprio con riguardo alla materia pensionistica (v. per esempio *Annuario 2018*, pp. 213-214). La CtEDU non ritiene che l'art. 6 CEDU renda sempre illegittime le norme di interpretazione autentica con effetto retroattivo che «obbligano» le corti a risolvere in un certo modo controversie che, in mancanza di tali disposizioni, avrebbero probabilmente avuto esito opposto. Ciò può trovare giustificazione, in particolare, quando si tratti di far valere «imperative ragioni di interesse generale». Viceversa, se la legge retroattiva appare strettamente collegata a una particolare controversia ancora in corso, su cui va a incidere in maniera decisiva, il principio di non interferenza del legislatore sulla sfera giudiziaria (pilastro dello stato di diritto) deve riprendere il sopravvento. Nel caso specifico, elementi molto chiari contenuti nella relazione tecnica che accompagna la legge di stabilità 2011, oltre che la particolare tempistica, fanno concludere che la norma è stata usata allo scopo precipuo di impedire all'autorità giudiziaria di decidere in modo conforme agli orientamenti interpretativi precedentemente affermati – e sfavorevoli agli interessi dell'INPS. La Corte costituzionale pertanto conclude che la norma di interpretazione autentica (con effetto retroattivo) contenuta nella legge di stabilità del 2011 non è conforme alla Costituzione per incompatibilità con l'art. 6 CEDU (norma interposta rispetto all'art. 117(1) Cost.), inteso come presidio dello stato di diritto.

Sempre in materia di legislazione pensionistica con effetto retroattivo, la Cassazione (Cassazione civile, sez. lavoro, sent. 30 gennaio 2018, n. 2286) torna sulla annosa problematica delle «pensioni svizzere» (su cui v. *Annuario 2018*, pp. 213-214), ribadendo, tra le altre cose, che il contrasto tra la normativa italiana introdotta nel 2006 (che ha smentito le aspettative di un calcolo pensionistico più favorevole maturato da alcuni lavoratori italiani che avevano versato contributi in Svizzera nei decenni precedenti) e il principio dell'equo processo e della separazione dei poteri, nonché con il diritto di proprietà, evidenziato da alcune sentenze della CtEDU, non è rilevante dal punto di vista del diritto dell'UE e non comporta pertanto disapplicazione della legge italiana per contrasto con i Trattati o il diritto derivato dell'UE, ma giustifica casomai la proposizione della questione di costituzionalità *ex* art. 117(1) Cost. Il contrasto tra la legge italiana e la giurisprudenza della CtEDU è stato affrontato dalla Corte costituzionale nel 2017 e risolto facendo salva la norma italiana, nonostante i suoi effetti retroattivi, sulla base di parametri che la stessa giurisprudenza di Strasburgo ritiene plausibili. Da notare che, poiché la questione si pone in relazione a condotte attuate prima del 2009, la Corte ritiene irrilevante il richiamo ai diritti garantiti dalla CDFUE.

1.7.2. Interventi sul sistema pensionistico: blocco della rivalutazione delle pensioni medio-alte

Anche nel 2018 la Corte costituzionale ha ribadito il punto, già affermato nelle sentenze 70/2015 (v. *Annuario 2016*, p. 189) e 250/2017 (v. *Annuario 2018*, p. 214), che le misure di blocco della rivalutazione delle pensioni di entità superiore a sei volte il trattamento minimo non contrastano con la Costituzione, in quanto introducono un sacrificio parziale e temporaneo, e pertanto adeguato e proporzionale (sent. 96/2018).

1.7.3. Assegno di natalità ai figli di cittadini stranieri

L'INPS ha negato ad alcuni cittadini stranieri, il beneficio dell'assegno di natalità, previsto per i nuclei familiari al di sotto di una certa soglia di reddito alla nascita di un figlio. La l. 190/2014, in effetti, riserva tale beneficio ai cittadini italiani o dell'Unione Europea, nonché ai cittadini non europei titolari di un permesso di soggiorno di lungo periodo – i ricorrenti mancavano appunto di questo requisito. Il fatto che il trattamento discriminatorio non sia stato attuato dall'INPS di propria iniziativa, ma in attuazione di una norma di legge, rende inespugnabile il rimedio previsto dall'art. 44, d.lgs. 286/1998 e dall'art. 28, d.lgs. 150/2011 (azione antidiscriminatoria): l'eventuale carattere discriminatorio deve infatti essere oggetto di una pronuncia di legittimità costituzionale o, come nel caso presente, di una valutazione alla stregua dei parametri fissati dal diritto dell'Unione Europea.

L'assegno di natalità, a prescindere dalla qualifica data dalla legge istitutiva, rientra nell'ambito delle misure di «sicurezza sociale» così come identificate dal diritto dell'Unione Europea. Tali misure, sempre secondo il diritto dell'UE (in particolare la direttiva 2011/98 sul soggiorno dei migranti extra-UE, art. 12), devono applicarsi senza discriminazione a tutti i lavoratori, compresi gli immigrati, senza che possa rilevare il diverso tipo di permesso di soggiorno attribuito dallo Stato (purché naturalmente si tratti di permesso di soggiorno che legittimi a svolgere attività lavorativa) (sul punto v. anche *Annuario 2018*, p. 249). Ne consegue che la disposizione della l. 190/2014 che subordina il diritto di accedere al «bonus bebé» al possesso di un permesso di soggiorno di lungo periodo, escludendone gli stranieri che assolvono i previsti criteri di reddito e familiari ma sono titolari di un permesso di soggiorno temporaneo, è in conflitto con la citata direttiva europea sulla parità di trattamento nei settori della sicurezza sociale, e deve pertanto essere disapplicata (tribunale di Monza, sez. lavoro, ordinanza 1 agosto 2018).

1.8. Immigrazione

1.8.1. Memorandum Italo-libico del 2017: sua natura di trattato internazionale

Alcuni parlamentari della XVII legislatura hanno depositato alla Corte costituzionale un ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, contestando la mancata presentazione davanti al Parlamento per l'autorizzazione alla ratifica del testo del «Memorandum d'intesa sulla cooperazione nel

campo dello sviluppo, del contrasto all'immigrazione illegale, al traffico di esseri umani, al contrabbando e sul rafforzamento della sicurezza delle frontiere tra lo Stato della Libia e la Repubblica italiana», firmato a Roma il 2 febbraio 2017 dal Presidente del Consiglio dei Ministri dello Stato italiano e dal Presidente del Consiglio presidenziale del Governo di riconciliazione nazionale libico. A parere dei ricorrenti, infatti, tale accordo non avrebbe una mera portata tecnica o attuativa del Trattato di amicizia e cooperazione tra i due Stati stipulato a Bengasi nel 2008, ratificato e reso esecutivo in base alla l. 6 febbraio 2009, n. 7. Esso avrebbe viceversa natura eminentemente politica e innovativa rispetto al Trattato di amicizia del 2008, ponendosi specifici obiettivi in materia di controllo del passaggio dei migranti, controllo delle frontiere, diritto di asilo, sicurezza, ecc., caratterizzanti gli impegni complessivi di politica estera dello Stato italiano. Avrebbe quindi dovuto essere sottoposto al voto del Parlamento, secondo le procedure di cui all'art. 80 Cost. Il fatto che non sia stato sottoposto dal Governo alle Camere rappresenta una violazione delle attribuzioni del Parlamento.

La Corte costituzionale tuttavia dichiara inammissibile la questione di costituzionalità, in quanto la legittimazione ad agire in un caso del genere appartiene alle assemblee (Camera e Senato), e non a singoli parlamentari (Corte costituzionale, sent. 163/2018).

1.8.2. Ordinanze volte a escludere gli immigrati dal territorio comunale

Con un'ordinanza «contingibile e urgente», come previsto dal codice della pubblica amministrazione in casi eccezionali, sottoposta al vaglio di legittimità del giudice amministrativo, il sindaco del comune siciliano di Valguarnera Caropepe aveva disposto una serie di stringenti limitazioni alla possibilità di concedere in locazione abitazioni site nel territorio comunale, allo specifico scopo di impedire l'insediamento di migranti, rifugiati o richiedenti asilo, eventualmente anche nell'ambito di progetti SPRAR. Quale motivazione del provvedimento erano state addotte ragioni igienico-sanitarie e di pianificazione edilizia e urbanistica. L'atto è stato impugnato davanti al giudice amministrativo dal Ministero dell'Interno.

Il TAR Sicilia, Catania, sez. IV (sent. 6 agosto 2018, n. 1671) rileva in primo luogo che l'ordinanza interviene su una materia, quella del controllo dei flussi migratori, sottratta alle competenze dell'ente locale e affidata, in particolare dal d.lgs. 142/2015, alle autorità dello Stato. È da escludere che le addotte ragioni di ordine igienico-sanitario o urbanistiche (solo queste rientranti nelle competenze del sindaco) potessero giustificare la misura adottata, per la semplice ragione che nessun migrante o rifugiato risultava dimorante nel territorio comunale al momento dell'emanazione dell'atto, che si proponeva infatti di prevenire ogni possibile insediamento. Il TAR osserva anche che l'ordinanza, incidendo sulla possibilità di dare in locazione edifici di proprietà posti nel territorio comunale carenti delle certificazioni di abitabilità e altre, tutte di competenza comunale, incide sui diritti alla proprietà privata e all'esercizio dell'attività economica, protetti dagli articoli 41 e 42 Cost. Anche per questo motivo l'ordinanza va ritenuta radicalmente nulla. Essa inoltre riveste un evidente carattere discriminatorio in rapporto all'art. 43 del d.lgs. 286/1998, oltre che all'art. 2 Cost. e alla norme internazionali in materia di

discriminazione fondata sulla nazionalità, la razza o l'appartenenza etnica, in particolare l'art. 21 CDFUE, l'art. 14 CEDU e l'art. 1 Protocollo 12 CEDU e l'art. 2 della Convenzione internazionale sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale. Le misure discriminatorie devono essere impugnate davanti al giudice ordinario, e non presso i TAR. In questo caso, tuttavia, il giudice amministrativo può rilevare il carattere discriminatorio della misura adottata dal sindaco, in quanto ricorrente è non un privato vittima dell'ordinanza, ma il Ministero dell'Interno. La misura discriminatoria deve considerarsi nulla fin dall'origine, e non meramente annullabile, in quanto il divieto di discriminazione stabilito dalla Costituzione e dalle norme internazionali sopra richiamate inibisce l'esercizio di qualunque potere pubblicistico che si traduca in un atto discriminatorio e contrario alla dignità umana. Il TAR ha pertanto disposto il trasferimento degli atti alla procura della Repubblica per l'eventuale esercizio dell'azione penale per i reati di abuso d'ufficio aggravato dalla discriminazione razziale, o atti discriminatori per motivi razziali o etnici.

Da notare che ordinanze simili, finalizzate sostanzialmente a escludere dal territorio comunale possibili insediamenti di strutture di accoglienza per migranti, sono state adottate anche da altre amministrazioni, che poi però hanno provveduto a revocarle, rendendo improcedibili i giudizi nel frattempo instaurati dal Ministero dell'Interno presso i TAR (v. per es. TAR Lombardia, Brescia, sez. I, sent. 22 gennaio 2018, n. 68).

1.8.3. Rilascio, diniego di rilascio o revoca del permesso di soggiorno

Il Consiglio di Stato (sez. III, sent. 28 maggio 2018, n. 3184) conferma la decisione del TAR che aveva ritenuto legittimo il diniego del permesso di soggiorno disposto dalla Questura di Pordenone a carico di un cittadino albanese, motivato dall'essersi il ricorrente reso colpevole di reati in materia di produzione e traffico illecito di stupefacenti. Questi reati sono infatti considerati ostativi al rinnovo del permesso di soggiorno dall'art. 4 d.lgs. 286/98 (Testo Unico sull'immigrazione). Il Consiglio di Stato precisa che, per giustificare il diniego pur in presenza di forti legami familiari nel territorio italiano, la condanna per reati di droga deve accompagnarsi a altre circostanze (eventualmente anche sopravvenute alla condanna) che confermino da un lato la pericolosità sociale dell'individuo, dall'altro la sua assenza di integrazione nel tessuto sociale. Sui legami familiari con persone legittimamente presenti in Italia, il riferimento svolto nella sentenza può essere generico, senza con ciò violare l'obbligo di motivazione.

1.8.4. Accesso alla cittadinanza italiana: ampia discrezionalità dell'amministrazione nel concederla

La concessione della cittadinanza italiana costituisce una misura rispetto alla quale l'autorità pubblica gode della più ampia discrezionalità nel vagliare le opportunità di proficuo inserimento dello straniero nel tessuto sociale del Paese. L'ampia discrezionalità lasciata all'amministrazione comporta che la decisione finale negativa possa essere impugnata solo quando risulti fondata su indagini del tutto insufficienti o su dati di fatto inesistenti o su una motivazione illogica, incoerente o irragionevole (v. per es. Consiglio

di Stato, sez. III, sent. 19 marzo 2018, n. 1736; TAR Lazio, Roma, sez. I, sentenze 12 aprile 2018, n. 4002; 16 maggio 2018, n. 5469; 28 giugno 2018, n. 7212; 23 luglio 2018, n. 8318; 20 novembre 2018, n. 11253; 5 dicembre 2018, n. 11796).

La cittadinanza può essere legittimamente negata allo straniero che risulti contiguo a organizzazioni e movimenti che mettono a repentaglio la sicurezza nazionale, anche se l'interessato non ha mai subito alcun procedimento penale in relazione alle attività di tali gruppi. L'essere incorso in procedimenti penali e l'aver frequentazioni con ambienti che pongono un rischio alla sicurezza dello Stato o all'ordine pubblico sono infatti due distinti motivi che possono giustificare il rigetto della domanda di ottenimento della cittadinanza italiana (v. per es. TAR Lazio Roma, sez. I, sentenze 24 maggio 2018, n. 5775; 20 novembre 2018, n. 11249). Inoltre, quando si fonda su tali ragioni di sicurezza, la motivazione del diniego non deve essere fornita in modo analitico e dettagliato, in quanto ragioni di salvaguardia di coloro che hanno svolto gli accertamenti del caso possono rendere inopportuno fornire dettagli (TAR Lazio, Roma, sez. I, sentenze 6 settembre 2018, n. 5262; 12 dicembre 2018, n. 12063).

Tra le valutazioni rimesse alla discrezionalità dell'amministrazione, rientrano anche quelle che attengono alla stabile integrazione dello straniero nel tessuto sociale italiano, o alla probabilità che tale integrazione avvenga, che si deduce dalla situazione lavorativa, economica, familiare e dalla irreprensibilità della condotta dell'interessato (v. TAR Lazio Roma, sez. I, sentenze 18 giugno 2018, n. 6824; 26 luglio 2018, n. 8466; 6 settembre 2018, n. 5262; 1 ottobre 2018, nn. 9659, 9678; 15 ottobre 2018, n. 9993; 19 novembre 2018, n. 11192). Anche l'esistenza di un precedente penale per ricettazione a carico del figlio del richiedente (a cui peraltro non era seguita condanna perché il fatto era stato considerato irrilevante dal giudice minorile) può legittimamente giustificare il rigetto della domanda di concessione della cittadinanza italiana (TAR Lazio, Roma, sez. I, sent. 4 ottobre 2018, n. 9735). La non disponibilità di un reddito sufficiente è legittimo motivo di rigetto della domanda, poiché al cittadino si chiede di contribuire, attraverso il prelievo fiscale, a finanziare la spesa pubblica (TAR Lazio Roma, sez. I, sent. 4 ottobre 2018, n. 9739).

L'acquisto della cittadinanza italiana da parte del coniuge di cittadino italiano costituisce invece un diritto soggettivo, che non può essere disatteso se non in presenza di circostanze attenenti alla sicurezza dello Stato (art. 6(1) lett. c, l. 91/1992): solo in questo caso sussiste una discrezionalità della pubblica amministrazione su cui vigila il giudice amministrativo (TAR Lazio, Roma, sez. II, sent. 21 novembre 2018, n. 11321). Il fatto che i coniugi non siano più conviventi, o che sia pendente un procedimento di separazione personale, non può avere alcuna rilevanza sfavorevole ai fini della concessione della cittadinanza italiana al marito o alla moglie stranieri, poiché l'art. 5, l. 91/1992 fa riferimento alla sussistenza dello stato di coniuge senza chiedere alcuna ulteriore qualificazione (Tribunale di Modena, sez. II, sent. 6 novembre 2018, n. 1827).

Il TAR del Lazio (Roma, sez. I, sent. 28 agosto 2018, n. 9048) precisa che il termine di due anni entro il quale lo Stato dovrebbe rispondere alla domanda di concessione della cittadinanza italiana non impedisce all'amministrazione di rigettare la domanda anche dopo il trascorrere di tale periodo – non si applica quindi la regola del silenzio-assenso. D'altro canto, se uno straniero presenta ricorso contro il silenzio dell'amministrazione, chiedendo che ne sia accertata l'illegittimità, lo Stato non può evitare la corresponsione delle spese legali per tale ricorso, chiuso per il venire meno dell'interesse alla lite poiché nel frattempo l'istanza era stata approvata con ritardo, semplicemente adducendo il gran

numero di domande di concessione di cittadinanza pervenute (Consiglio di Stato, sez. III, sent. 5 giugno 2018, n. 3411).

1.8.5. Apolidia

Pronunciando sul caso posto da una persona di origine cubana, il tribunale di Brescia (sez. III, sent. 17 febbraio 2018, n. 508) ha precisato – richiamando la giurisprudenza della Cassazione – che nell’ordinamento italiano lo status di apolide comprende sia i casi in cui una persona è formalmente priva di ogni cittadinanza, sia quelli in cui esiste una perdita sostanziale della cittadinanza. È questo quanto accade ai cittadini cubani che, secondo la legge del loro Paese, se l’espatrio si protrae senza interruzioni per più di 24 mesi, acquistano la condizione di «emigranti», a cui fa seguito la perdita della residenza in patria, dove l’individuo potrà soggiornare solo per periodi non superiori a tre mesi, con limitazioni di altri diritti civili (v. anche *Annuario 2014*, p. 207). Ne deriva che lo status di apolide può essere riconosciuto al cittadino cubano che, per le autorità del suo Paese, ha lo status di «emigrante».

1.8.6. Espulsioni, respingimenti

La Suprema Corte (Cassazione civile, sez. I, sent. 2 ottobre 2018, n. 23957) ha ribadito un punto già ampiamente chiarito in precedenti sentenze (v. per es. *Annuario 2014*, p. 218; *Annuario 2016*, p. 216), ossia che il diritto alla vita privata e familiare, in particolare il diritto a conservare i rapporti personali e familiari che il cittadino straniero ha sviluppato in Italia, da valutare caso per caso da parte del giudice, può essere validamente opposto alla misura di espulsione. L’espulsione dello straniero irregolare, al di là dei casi di minaccia per l’ordine pubblico e la sicurezza dello Stato, non può essere disposta se i suoi effetti comprimono in modo sproporzionato il suo diritto alla vita privata e familiare.

1.8.7. Diritti sociali dei cittadini immigrati

La Corte costituzionale, con la sentenza 166/2018, si pronuncia su un dubbio di costituzionalità riguardante il d.l. 112/2008, il quale stabiliva che tra i requisiti per accedere al fondo di sostegno alle locazioni per persone in grave disagio economico rientrava, nel caso di immigrati, la permanenza in Italia per almeno dieci anni o nella stessa regione per almeno cinque. Una cittadina salvadoregna, pur residente in Italia dal novembre 2011, non soddisfaceva i requisiti richiesti dalla normativa e perciò non ha potuto ricevere alcun contributo per il pagamento del canone di locazione, pur essendo titolare di un reddito molto basso e in possesso di un permesso di soggiorno per motivi di lavoro. La Corte osserva che la misura di sostegno era stata introdotta nel 1998 come strumento polifunzionale volto a sostenere gli indigenti al fine di soddisfare le esigenze abitative mediante ricorso al mercato e prevenire il rischio di sfratti per morosità. Il criterio della residenza per un periodo così lungo, introdotto nel 2008, costituisce secondo la Corte una irragionevole discriminazione a danno dei cittadini di paesi non appartenenti all’Unione europea. Il termine di dieci anni, in particolare, contrasta con la direttiva 2003/109/CE, che prevede come regola l’equiparazione tra cittadini

e soggiornanti di lungo periodo, condizione quest'ultima che si può ottenere dopo cinque anni di permanenza sul territorio di uno Stato membro. Il termine di cinque anni, poi, è irragionevole e sproporzionato, considerando che la misura è tipicamente destinata a sopperire a situazioni transitorie di persone che devono spostarsi sul territorio nazionale accedendo al libero mercato delle locazioni. Più specificamente, trattandosi di un beneficio che, alla luce della scarsità delle risorse destinabili alle politiche, viene riservato ai casi di grave indigenza, senza che ciò possa avere alcuna correlazione con una particolare durata della residenza nel territorio regionale. La norma quindi è da considerare costituzionalmente illegittima.

Analogamente, la Corte costituzionale con la sent. 106/2018 conclude per la incostituzionalità di una norma introdotta con una legge della regione Liguria che, ai fini dell'assegnazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica, aveva sostituito il requisito originariamente previsto per i cittadini immigrati (svolgere attività lavorativa e essere titolare di carta di soggiorno o permesso di soggiorno almeno biennale), con quello di regolare residenza in Italia da almeno dieci anni consecutivi. La direttiva 2003/109/CE, sopra ricordata, equipara ai cittadini europei gli immigrati soggiornanti di lungo periodo, ovvero che risiedono regolarmente in uno Stato membro da almeno cinque anni, ai fini, tra l'altro, del godimento dei servizi e prestazioni sociali, tra i quali rientra l'assegnazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica. Quindi, la legge regionale che allunga a 10 anni tale criterio di residenza è contraria alla direttiva e incostituzionale per violazione dell'art. 117(1) Cost.

La Corte di cassazione (sez. Lavoro, sent. 2 ottobre 2018, n. 23763) ha affermato che lo straniero residente regolarmente in Italia in modo continuativo e non episodico, anche se non in possesso del permesso di soggiorno per lungo periodo, ha diritto alla pensione di invalidità civile, quando siano presenti tutti i requisiti di legge. Quando si tratta di prestazioni sociali volte a rispondere ai bisogni primari della persona, infatti, non può esistere discriminazione tra cittadini italiani e immigrati fondata sulla durata più o meno lunga del soggiorno di questi ultimi in Italia – purché non si tratti di presenza meramente occasionale (v. anche *Annuario 2014*, pp. 208-209).

1.9. Diritto alla vita privata e familiare. Diritto alla proprietà

1.9.1. Diritto di cronaca e «diritto all'oblio»

Un cantante italiano di grande notorietà era stato protagonista di un tentativo di intervista televisiva a cui aveva reagito con disappunto. Le immagini erano state messe in onda dalla RAI con un commento sarcastico. Cinque anni dopo, la stessa sequenza era stata utilizzata nell'ambito dello stesso programma televisivo, sempre senza consenso dell'interessato, a corredo di un servizio satirico sui personaggi dello spettacolo più antipatici e scorbucici. Il cantante aveva chiesto la condanna della RAI al risarcimento del danno di immagine, lamentando in particolare che in occasione della seconda messa in onda del filmato non era stato rispettato il diritto all'oblio. Le corti territoriali non avevano accolto la domanda, ritenendo che la *privacy* del personaggio pubblico dovesse retrocedere rispetto al diritto di cronaca e, in particolare, del diritto di satira, e che il richiamo al diritto all'oblio non fosse pertinente.

La Suprema Corte (Cassazione civile, sez. I, ordinanza 2 marzo 2018, n. 6919) svolge una articolata disamina sia del conflitto tra diritto alla riservatezza e diritto di cronaca, sia della portata del c.d. diritto all'oblio, alla stregua di precedenti sia nazionali sia europei (di CtEDU e CGUE). Sul punto del diritto all'oblio, la Cassazione individua cinque presupposti che possono giustificare la compressione, in nome del diritto di cronaca, del diritto a non veder riproporre notizie o immagini relative alla propria persona, a distanza di tempo e in forma decontestualizzata rispetto al momento in cui la notizia o l'immagine era stata originariamente acquisita. Il diritto di cronaca prevale se ricorrono una serie di condizioni: se la ridiffusione dell'immagine o della notizia contribuisce a un dibattito di pubblico interesse; se l'interesse effettivo alla diffusione della notizia o dell'immagine, da valutarsi come contributo a finalità culturali, didattiche, di tutela dei diritti, di polizia, di giustizia, ecc., prevale su altri interessi, in particolare commerciali o di *audience*, di chi riutilizza il materiale; se il profilo pubblico dell'interessato nella realtà politica o economica generale è tale da comprimere la sua *privacy*; se le modalità di diffusione della notizia o dell'immagine evidenziano un oggettivo interesse alla rimessa in onda della notizia presso il pubblico, verificato attraverso una diligente verifica delle fonti; infine, se la rimessa in onda delle immagini o della notizia sia avvenuta informandone il diretto interessato e fornendogli l'opportunità di replicare. La Corte accerta che nessuno di questi presupposti sussisteva al momento della ritrasmissione delle immagini della mancata intervista. In particolare, se la diffusione del servizio al momento in cui fu girato rispondeva ad un effettivo interesse del pubblico nei confronti di un artista di vasta notorietà, la sua riproposizione ad anni di distanza, in un contesto per di più volto a denigrarlo alludendo ad un asserito calo di popolarità, rappresenta violazione del diritto alla vita privata e in particolare del c.d. diritto all'oblio. Non sono nemmeno riscontrabili i connotati della satira (espressione del diritto di critica in forma particolarmente corrosiva e iperbolica per finalità di denuncia sociale o politica), dal momento che i commenti proposti non avevano alcun intento di critica sociale ma di gratuita offesa.

Ancora in tema di diritto all'oblio, la Cassazione (Cassazione civile, sez. III, ordinanza 5 novembre 2018, n. 28084) decide di rinviare ad una pronuncia delle sezioni unite il ricorso riguardante la pubblicazione su un giornale di informazioni riguardanti la condanna del ricorrente per l'omicidio della propria moglie, delitto commesso svariati decenni prima e per il quale il colpevole aveva scontato 12 anni di carcere. Il c.d. diritto all'oblio non è qui riferito alla conservazione in forma digitalizzata dei dati e al loro riutilizzo o alla loro memorizzazione nei motori di ricerca o nelle piattaforme dei social media – una problematica di enorme rilevanza su cui solo di recente sono emerse in sede nazionale ed europea importanti orientamenti giurisprudenziali. La questione sollevata ha piuttosto a che fare con il diritto a non vedere reiterata la pubblicazione di una notizia in passato legittimamente diffusa ma che, a distanza di anni, venendo a mancare una dimensione caratteristica della cronaca, la «freschezza» della notizia, non presenta più il valore aggiunto di rispondere a un interesse pubblico. La soluzione del caso, secondo la Cassazione, richiede un supplemento di riflessione, anche alla luce dell'entrata in vigore del regolamento dell'UE sulla protezione dei dati personali (Regolamento UE 2016/679, in particolare l'art. 17). Per questo la sezione decide di trasmettere gli atti alle sezioni unite per ottenerne una pronuncia idonea a orientare le future statuizioni delle corti nazionali.

A proposito di dati personali, rileva menzionare la pronuncia della Cassazione (Cassazione civile, sez. I, sent. 29 agosto 2018, n. 21362) circa la conservazione dei dati delle persone sottoposte indagini penali. La durata e le modalità di conservazione di tali dati, anche nei casi in cui le indagini si siano concluse con un non luogo a procedere nei confronti della persona indagata, avrebbero dovuto essere disciplinate da un regolamento specifico, attuativo delle disposizioni generali del codice della *privacy* (d.lgs. 196/2003). In realtà, tale regolamentazione è intervenuta solo nel 2018, con il d.p.r. 15/2018, che fissa la durata massima ventennale della conservazione, salvo una serie di restrizioni e precauzioni, nonché il principio che impone di separare i dati raccolti a fini penali da quelli trattati per finalità amministrative. La norma precisa che dopo un periodo massimo di dieci anni, i dati risultano accessibili solo a una ristretta cerchia di operatori di polizia giudiziaria.

Il ricorrente, un professionista indagato in relazione a un delitto, ma la cui posizione era stata poi definitivamente archiviata, lamentava che le informazioni relative al suo coinvolgimento nelle indagini penali a distanza di anni erano ancora disponibili nel centro di elaborazione dati, accessibile anche ad altri professionisti del suo settore, ciò procurandogli un danno alla reputazione. Secondo la Cassazione, alla luce del recente d.p.r., la situazione lamentata non risulta incompatibile con la normativa vigente, non essendo ancora scaduti i termini indicati. Si devono applicare tuttavia al ricorrente tutte le precauzioni a tutela dei dati personali introdotte dettagliatamente dalla normativa.

Sul diritto di cronaca si segnala anche la sentenza che ha confermato la condanna della RAI al risarcimento del danno (fissato in via equitativa a 25 mila euro) a favore di un professionista intervistato per una trasmissione giornalistica senza però informare l'interessato che il colloquio era filmato con una telecamera nascosta (Cassazione civile, sez. I, 9 luglio 2018, n. 18006). La Suprema Corte ritiene che tale modalità di raccolta delle notizie contrasti con il codice deontologico del giornalista, che proibisce di ricorrere a artifici e pressioni indebite per acquisire le informazioni. Se vengono utilizzati tali mezzi fraudolenti, il diritto di cronaca, che consente di utilizzare dati personali per finalità giornalistiche anche senza il consenso dell'interessato (d.lgs. 196/2003, art. 137(2)), non può essere invocato.

1.9.2. Raccolta di dati biometrici per controllare le presenze dei lavoratori in azienda

Una azienda di raccolta differenziata dei rifiuti aveva introdotto un sistema di riconoscimento delle caratteristiche biometriche della mano dei propri dipendenti per registrare la loro presenza al lavoro. Il Garante per la protezione dei dati personali l'ha sanzionata per non aver comunicato l'esistenza di tale sistema di raccolta di dati personali. Il tribunale competente aveva accolto l'opposizione dell'azienda, ritenendo che la tecnologia utilizzata in realtà non trattasse dati biometrici personali e che quindi la sua installazione non necessitava di essere comunicata al Garante. Il sistema, in effetti si limita a raccogliere i dati biometrici delle mani dei dipendenti per poi generare un codice numerico identificativo memorizzato nel *badge* di ogni operatore. Quando quest'ultimo usa il *badge*, il sistema riconosce il codice digitale – non il dato biometrico.

Su questa base il giudice territoriale aveva escluso che l'azione trattasse dati personali, cioè idonei a identificare una persona: ciò che viene «tracciato» in effetti è il badge. Questo argomento non è condiviso dalla Suprema Corte (Cassazione, sez. II, sent. 5 ottobre 2018, n. 25686). Secondo la normativa vigente (il riferimento è al Codice della privacy: d.lgs. 196/2003), la nozione di trattamento dei dati riguarda qualunque tipo di dato, e un dato personale è quello che permette, anche indirettamente, di identificare una persona fisica. È irrilevante che i dati biometrici relativi alle mani dei dipendenti vengano raccolti una sola volta, per generare un codice numerico, e non conservati. È sufficiente infatti che quel codice numerico, associato a un cartellino identificativo personale, permetta di risalire al lavoratore. La sanzione comminata dal Garante per mancata informativa agli interessati, mancata verifica preliminare dei rischi e mancata notificazione al Garante stesso del trattamento di dati personali, è dunque legittima.

1.9.3. *Privacy* e accesso del lavoratore ai dati valutativi dell'azienda

La Cassazione civile (sez. I, sent. 14 dicembre 2018, n. 32533) è intervenuta su un ricorso presentato dal dipendente di una banca che, colpito da una sanzione disciplinare, aveva chiesto al datore di lavoro, per il tramite dell'Autorità Garante della Privacy, di conoscere il contenuto delle valutazioni che il settore risorse umane dell'azienda aveva prodotto su di lui. La banca si era opposta proponendo il caso davanti al tribunale di Roma e poi, appunto, alla Cassazione. L'azienda resisteva alla domanda di accesso presentata dal dipendente e confermata dal Garante, asserendo che per rispondere a tale richiesta avrebbe dovuto rendere disponibili documenti ad uso strettamente interno e che rivelavano modalità organizzative della banca, materiali quindi a loro volta coperti dal diritto alla riservatezza. La Cassazione respinge le posizioni della banca e conferma che il diritto di accesso di un lavoratore ai propri dati personali si estende anche alle valutazioni espresse sulla sua attività dai pertinenti organi aziendali. La tutela della privacy riguarda tutti i dati che attengono alla dignità della persona, anche nel loro accumularsi nel corso di un processo valutativo. Da parte dell'azienda, inoltre, sarebbe stato possibile tutelare le proprie prerogative di riservatezza omettendo i passaggi pertinenti nella misura in cui non risultavano rilevanti ai fini della valutazione del lavoratore.

1.9.4. Diffamazione via Facebook – obbligo di indagare anche di fronte alla non collaborazione del social network

Il giudice per le indagini preliminari aveva deciso l'archiviazione di un procedimento iniziato contro ignoti per il reato di diffamazione che sarebbe stato commesso attraverso *post* caricati sulla piattaforma Facebook. Di fronte alla indisponibilità a collaborare opposta dalla dirigenza statunitense di Facebook, che ha comunicato di non potere rilevare gli indirizzi dei computer da cui provenivano i commenti considerati diffamatori, il procuratore e il giudice avevano ritenuto di non disporre altri approfondimenti. La Cassazione, a cui la presunta vittima del reato di era rivolta in opposizione al decreto di archiviazione, ha invece stabilito che il riserbo avanzato da Facebook non può essere considerata ragione sufficiente per archiviare il caso senza predisporre altre indagini idonee a identificare l'autore del fatto (Cassazione penale, sez. V, sent. 12 luglio 2018, n. 42630).

1.9.5. Pubblicazione di dati sensibili nella bacheca della scuola

Un istituto scolastico aveva pubblicato mediante affissione in un luogo pubblico antistante l'ingresso di un plesso scolastico una graduatoria di accesso a taluni corsi offerti agli allievi dell'istituto da cui si evincevano le problematiche sanitarie di un bambino. Secondo i giudici territoriali, sostenuti dalla decisione della Corte di cassazione che ha respinto il ricorso del Ministero dell'Istruzione (Cassazione civile, sez. III, sent. 26 giugno 2018, n. 16816), la rivelazione, sia pure indiretta, del dato sanitario di un familiare minorenne costituisce violazione del diritto alla riservatezza anche dei membri della sua famiglia, poiché informazioni sulla salute del congiunto minore d'età sono rese note ben al di là della cerchia di quanti sono tenuti a conoscerle. Il risarcimento del danno per l'illecita diffusione di dati sensibili è quindi dovuto a tutti i membri della famiglia del minore direttamente coinvolto (l'importo del risarcimento peraltro è ridotto, in considerazione del fatto che i danneggiati avevano trascurato di richiedere tempestivamente la rimozione del documento affisso).

1.9.6. Norme che incidono retroattivamente sul regime delle cave

La Regione Sicilia ha introdotto nel 2015 una legge che innovava una precedente normativa del 2013 in materia di canoni che i proprietari di cave devono versare alla Regione stessa e al Comune in cui la cava è presente. Secondo i tribunali amministrativi a cui era stato chiesto di pronunciarsi su controversie riguardanti il canone in questione, le leggi menzionate violavano sia le norme sulla proprietà privata, in quanto avevano introdotto un tributo non commisurato al valore economico dell'attività estrattiva, e lo avevano successivamente innalzato nel suo importo con effetto retroattivo. Con la sentenza 89/2018, la Corte costituzionale da un lato nega che la misura introdotta costituisca un tributo, in quanto si tratta piuttosto di un canone finalizzato a coprire parzialmente i disagi che la presenza della cava impone alla collettività e al territorio; dall'altro nega che tra l'introduzione del canone nel 2013 e il suo aumento nel 2015 si possa essere formato un affidamento circa l'importo ad esso correlato che meriti di essere protetto secondo il combinato disposto degli articoli 6 e 13 CEDU. Benché il divieto di applicazione retroattiva di leggi più severe sia proibito dalla Costituzione solo con riguardo alla materia penale, il legislatore dovrebbe evitare di operare retroattivamente *in peius* in qualunque altro settore. In questo caso, tuttavia, l'aumento del canone non poteva considerarsi né sproporzionato né del tutto imprevedibile.

1.10. Diritti dei bambini

1.10.1. Reato di pedopornografia

Le Sezioni Unite della Cassazione penale (sent. 31 maggio 2018, n. 51815) si sono pronunciate su un punto controverso dell'interpretazione dell'art. 600-ter (1), n. 1, riguardante il reato di produzione di materiale pornografico con minori di 18 anni. Il dubbio riguardava la necessità o meno di condizionare l'esistenza del delitto al pericolo di diffusione del materiale prodotto. Un diffuso orientamento giurisprudenziale infatti riteneva necessario accertare che il materiale pedopornografico prodotto si prestasse a una diffusione, per quanto limitata; se viceversa le immagini o altro materiale pedopornografico restavano limitati alla fruizione per quanto perversa dell'autore del

fatto (e al di fuori dei casi di detenzione di materiale pedopornografico: art. 600-*quater*), il reato non sussisteva. Questa lettura è risultata incompatibile con una serie di norme adottate in sede europea e internazionale, compresa la Convenzione di Lanzarote per la protezione dei minori contro lo sfruttamento e l'abuso sessuale, che puntano l'attenzione sul carattere immediatamente dannoso per il minore coinvolto di qualunque produzione di pornografia minorile. Inoltre, gli sviluppi nella tecnologia delle comunicazioni e l'esplosione dei social media rendono nei fatti impossibile ogni distinzione tra materiale prodotto per uso privato e materiale disponibile su reti informatiche. La sezioni unite concludono pertanto che integra il reato di produzione di materiale pedopornografico qualunque realizzazione di immagini, video o altro che utilizzi dei minori d'età, anche con il loro consenso, strumentalizzandone la personalità per ridurlo a strumento di appagamento sessuale, a prescindere dal pericolo di diffusione del materiale così realizzato. Restano escluse le forme di c.d. «pornografia domestica», limitate ai casi in cui immagini intime siano usate in forma strettamente privata tra pari (adolescenti maggiori di 14 anni) sulla base del reciproco consenso e al di fuori di qualsiasi ipotesi di prevaricazione e strumentalizzazione. Secondo le sezioni unite, infine, la nuova interpretazione proposta non comporta una riforma in senso peggiorativo per il cittadino della norma penale, in quanto anche sulla base della interpretazione precedentemente prevalente, che faceva leva sul pericolo di diffusione del materiale prodotto, le considerazioni relative alla immediata disponibilità sulle reti informatiche di immagini e video avrebbe condotto alle medesime conclusioni di fronte a casi concreti.

1.10.2. Diritto all'indennità di paternità al padre adottivo libero professionista

Con sentenza 385/2005, la Corte costituzionale aveva affermato la incostituzionalità di alcune norme del d.lgs. 151/2001 (Testo unico delle disposizioni legislative in materia di tutela e sostegno della maternità e della paternità – modificato nel 2015) che nella sostanza escludevano l'erogazione dell'indennità di maternità a favore del padre adottivo nel caso in cui la madre adottiva vi avesse rinunciato. In una causa riguardante una situazione del genere (una coppia di avvocati aveva adottato tre bambini e la madre aveva rinunciato all'indennità che le era dovuta, sul presupposto che di essa avrebbe potuto fruire il marito, ma la cassa di previdenza e assistenza forense aveva respinto la richiesta), il tribunale aveva sollevato di nuovo la questione di costituzionalità, ritenendo che la decisione del 2005, quale «sentenza additiva di principio», non poteva applicarsi nel caso in questione, poiché solo una nuova legge avrebbe potuto eliminare la diversità di trattamento tra madre e padre adottivi; di qui la necessità, secondo il giudice rimettente, di una nuova pronuncia della Consulta che enunciasse lo stesso principio in relazione al nuovo caso.

La sentenza 105/2018 della Corte costituzionale chiarisce che quando una sentenza di costituzionalità aggiunge un principio a integrazione di una norma di legge, e lo enuncia in modo sufficientemente preciso, i tribunali devono dare diretta applicazione a tale principio anche prima che esso trovi espressione in un provvedimento legislativo di riforma. Nel caso in questione, la sentenza del 2005 aveva chiarito che gli istituti di tutela della maternità non

hanno il fine di proteggere la donna (come era nel passato), ma sono mirati a difendere il preminente interesse del bambino; pertanto qualunque trattamento diversificato tra i genitori, naturali o adottivi, è privo di ragionevolezza. In conclusione, la Consulta considera inammissibile la nuova questione di costituzionalità sollevata in riferimento alle norme già riconosciute come contrarie alla Costituzione e impone al giudice di dare applicazione diretta al principio di tutela dell'interesse del bambino già affermato dalla precedente sentenza.

1.10.2. Stato di abbandono e adozione

In svariate decisioni la Corte di cassazione ribadisce la posizione, fondata sulla CRC e la giurisprudenza della CtEDU oltre che sull'art. 1 della l. 184/1983, che l'apertura dello stato di abbandono e l'allontanamento del figlio dai genitori devono essere disposti solo in casi estremi e dopo che tutte le misure opportune per mantenere l'unità della famiglia originaria sono state esperite senza esito. Il fatto che i genitori siano stati condannati a scontare lunghi periodi di detenzione può tuttavia costituire una causa di forza maggiore che rende inevitabile l'apertura dello stato di adottabilità, quando lo stato detentivo si collochi in corrispondenza con una fase cruciale di crescita del figlio. La Cassazione (Cassazione civile, sez. I, sent. 19 gennaio 2018, n. 1431), in applicazione di tale principio, rigetta il ricorso di una coppia, al centro di un fatto di cronaca di particolare gravità e riscontro mediatico (i due avevano organizzato una serie di aggressioni con l'acido ai danni di ex partner), che lamentavano l'immediata messa in stato di adottabilità del loro neonato come una forma indebita di punizione. La Cassazione ribadisce le buone ragioni che hanno indotto il giudice di merito a sottrarre il bambino alla coppia (dei cui componenti è stata messa in risalto anche la personalità disturbata) e ad escludere anche l'adozione da parte dei nonni.

Il dissenso del genitore biologico, secondo un'altra pronuncia della Cassazione, impedisce di disporre l'adozione del figlio, anche se il bambino già vive con i genitori adottandi e non con il genitore biologico, a meno che non sia oggettivamente constatata una condizione di disgregazione della famiglia originaria tale da spezzare il legame affettivo con il figlio (Cassazione civile, sez. I, sent. 16 luglio, n. 18827).

1.10.3. Ascolto giudiziale del minore nei procedimenti di affidamento e di sottrazione internazionale di minore

Nei procedimenti *de potestate* (adozione, affidamento, ecc.), il minore d'età non solo deve essere ascoltato dal giudice ma, essendo in strutturale conflitto di interessi con i genitori o altre persone che esercitano la responsabilità genitoriale nei suoi riguardi, è parte necessaria nel processo. Ciò vale anche quando la questione è sollevata da uno dei genitori a tutela dello stesso minore. L'art. 336 codice civile prevede che il minore sia rappresentato da un difensore e allo stesso deve essere nominato un curatore speciale (che naturalmente può essere lo stesso legale che lo difende). Il decreto adottato senza che il contraddittorio fosse stato integrato con il difensore del figlio è quindi cassato (Cassazione civile, sez. I, sent. 6 marzo 2018, n. 5256).

La Suprema Corte (Cassazione civile, sez. VI, sent. 1 agosto 2018, n. 20375) è investita di un caso di sottrazione internazionale di minore. Una coppia di cittadini argentini, separatasi in Italia con affido del figlio alla madre, rientrava in Argentina, dove la sentenza di separazione non era però riconosciuta; tornata in Italia con il figlio dopo alcuni anni, la madre si vedeva accusata dall'ex marito di sottrazione internazionale di minore; il tribunale per i minorenni italiano, senza nemmeno convocare l'altro genitore, dispone che il rientro in Argentina sarebbe di nocumento al minore e ne conferma l'affidamento alla madre. Investita dal ricorso del padre, la Suprema Corte afferma che la decisione del giudice italiano, pur asserendo di voler fare gli interessi del figlio, è stata presa senza ascoltare il minore – mentre secondo la legge tale ascolto è condizione di legittimità della decisione nella materia considerata (art. 315-*bis* codice civile e Convenzione di Strasburgo sull'esercizio dei diritti del bambino) – e deve quindi essere cassata. In un caso di questo tipo, solo ragioni di particolare gravità possono giustificare l'omesso ascolto del minore, ragioni di cui non vi è traccia nella pronuncia del giudice minorile italiano.

1.10.4. Affidamento congiunto o esclusivo dei figli di coppie separate.

Condizioni dell'affido condiviso

Nelle procedure in materia di separazione personale dei coniugi i figli non sono considerati parti processuali. Il loro ascolto giudiziale, quindi, non si accompagna generalmente alla nomina di un curatore speciale per la loro rappresentanza nel giudizio. Nonostante ciò, la Corte di cassazione (Cassazione civile, sez. I, sent. 11 maggio 2018, n. 11554) ha affermato che, quando sia in discussione l'affido del minore, il giudice deve valutare se nel concreto la nomina del curatore speciale del minore sia necessaria, in considerazione della incapacità dei genitori, accertata dal giudice, a tutelare la posizione e gli interessi del figlio. D'altro canto, in un'altra decisione, la Suprema Corte osserva che la conflittualità tra i genitori che hanno in corso un procedimento di separazione non è un indicatore sufficiente dell'opportunità di nominare il curatore speciale.

Secondo la Suprema Corte, anche nel caso di coppie non sposate, il decreto che dispone l'affidamento e il mantenimento dei figli ad uno solo dei genitori può essere impugnato per Cassazione (anche se si tratta di un provvedimento per sua natura temporaneo e soggetto a revisioni), perché si tratta comunque di un atto decisorio che, per il tempo in cui trova esecuzione, corrisponde a una «cosa giudicata». Ciò premesso, la scelta di non disporre l'affidamento condiviso deve essere dettagliatamente motivata e tenere in considerazione una pluralità di ragioni, tra cui indubbiamente il parere del minore, tanto più se si tratta di un adolescente. La distanza geografica tra le abitazioni dei genitori, pur avendo incidenza, non è di per sé ragione sufficiente per disporre l'affidamento esclusivo ad uno di essi (Cassazione civile, sez. I, sent. 24 ottobre 2018, n. 30826).

In materia di affido condiviso, la Cassazione (Cassazione civile, sez. 1, sent. 24 maggio 2018, n. 12954) ha affermato il principio per cui il criterio fondamentale cui il giudice deve attenersi in caso di conflitto genitoriale è quello

del superiore interesse del figlio, alla luce del preminente diritto del minore ad una crescita sana ed equilibrata. Il perseguimento di tale obiettivo può perciò comportare anche l'adozione di provvedimenti contenitivi o restrittivi di diritti di libertà individuali dei genitori, ove la loro esteriorizzazione determini conseguenze pregiudizievoli per il figlio che vi presenzi, compromettendone la salute psico-fisica e lo sviluppo. In questo caso, si trattava della partecipazione della bambina, in compagnia del padre e della moglie di quest'ultimo, ai servizi religiosi della chiesa dei Testimoni di Geova, religione a cui l'uomo aveva aderito dopo la fine della relazione con la madre della bambina. La madre aveva lamentato che la partecipazione a tali cerimonie non era gradita alla figlia e una perizia psicologica aveva accertato il disagio causato da tale pratica. Da notare che il ricorso alla Corte di cassazione non aveva sollevato la questione della possibile compressione del diritto alla libertà religiosa delle persone coinvolte.

1.10.5. Diritto a mantenere i rapporti nonno/nipote

La Cassazione (Cassazione civile, sez. I, sent. 25 luglio 2018, n. 19780), facendo ampi richiami ai principi di tutela del diritto dei minori d'età a crescere in famiglia stabiliti dalla CRC, dalla CDFUE e dalla CEDU (significativo il richiamo della Cassazione al caso *Beccarini e Ridolfi* trattato dalla CtEDU – v. *Annuario 2018*, p. 245), stabilisce che il diritto a mantenere rapporti significativi con i propri nonni si estende anche al coniuge o al convivente di fatto dell'ascendente, nel caso in cui abbia instaurato un rapporto positivo con il minore. Il diritto dei nonni peraltro non è insindacabile: spetta al giudice accertare che il rapporto nonni-nipote meriti di essere alimentato, nell'esclusivo interesse del minore d'età, in particolare quando la presenza dei nonni sostiene la positiva azione educativa dei genitori (v. Cassazione civile, sez. VI, sent. 12 giugno 2018, n. 15238). La sentenza n. 19780 appena citata è significativa anche per aver confermato l'impugnabilità per Cassazione del decreto della Corte d'Appello in materia di diritto di visita, a cui deve essere riconosciuto un carattere di «definitività», sia pure finché non emergano fatti nuovi, e di pronuncia su un contenzioso tra parti processuali: il minore d'età da un lato, e gli adulti che reclamano il diritto di affidamento o di visita dall'altro (sul carattere contenzioso dei procedimenti in materia di potestà genitoriale (in questo caso, la procedura riguardava la pronuncia dello stato di adottabilità), circostanza che comporta la necessaria presenza nel giudizio dei genitori naturali, si veda anche Cassazione civile, sez. I, sent. 10 luglio 2018, n. 18148).

1.10.6. Maltrattamenti in famiglia e abuso di mezzi di correzione

La Cassazione ha escluso che alcuni episodi di denigrazione di un alunno affetto da balbuzie da parte di un insegnante potessero concretizzare il reato di maltrattamenti in famiglia (art. 572 codice penale), ma ha ritenuto che qualsiasi forma anche lieve di violenza morale, verbale o fisica, anche se apparentemente finalizzata a intenti educativi, integra il reato di abuso dei mezzi di correzione (v. *Annuario 2017*, p. 225). Poiché il reato in questione è tipicamente un reato di pericolo, è sufficiente per la sua realizzazione che il danno per la salute dell'alunno causato dalla condotta illecita dell'insegnante sia

soltanto probabile, sulla base di una valutazione di comune esperienza (Cassazione penale, sez. III, sent. 11 luglio 2018, n. 45736). Quando si tratta di comportamenti violenti abituali in ambito familiare (nel caso in questione, attuati da un adulto sui figli minori della convivente), l'eventuale intento «educativo» non ha alcun rilievo nel derubricare il reato di maltrattamenti in famiglia (art. 572 codice penale) nel più lieve reato di abuso dei mezzi di correzione (art. 571 codice penale) (Cassazione penale, sez. III, sent. 6 novembre 2018, n. 17810).

La dipendente di una struttura per anziani autrice di continue vessazioni contro gli assistiti commette il reato di maltrattamento in famiglia di cui all'art. 572 codice penale (che si applica anche a situazioni para-famigliari come appunto una comunità per anziani). Il reato d'altro canto non comporta necessariamente anche la responsabilità per abbandono di incapace (art. 591 codice penale), per il quale è necessario provare l'esistenza di un pericolo per la incolumità della vittima (Cassazione penale, sez. VI, 25 gennaio 2018, n. 12866).

Il reato di maltrattamenti in contesto para-famigliare (nel caso si trattava di una scuola per l'infanzia) si realizza anche quando un'educatrice di un asilo nido, a conoscenza dei maltrattamenti attuati contro i bambini dei gruppi seguiti da altre educatrici, pur disapprovandoli, omette di denunciare le violenze, allo scopo di tutelare sé stessa e il gruppo di bambini a lei direttamente affidati. Lo stesso comportamento omissivo attuato dal referente comunale che, a conoscenza dei fatti, non li segnalava alle autorità, configura concorso nel reato (Cassazione penale, sez. VI, sent. 1 febbraio 2018, n. 10763).

Il reato di maltrattamenti in famiglia non richiede che gli episodi di violenza abbiano luogo mentre perdura la convivenza tra i membri della famiglia, potendosi manifestare anche tra soggetti che non vivono insieme (Cassazione penale, sez. VI, sent. 5 dicembre 2018, n. 6506). Occorre comunque che tra gli individui sussista una relazione familiare o ad essa assimilabile. A questo proposito la Cassazione da un lato ritiene che tra due persone, partner occasionali e non conviventi, si possa escludere l'esistenza di un rapporto di famiglia anche se hanno in comune un figlio (Cassazione penale, sez. III, sent. 9 gennaio 2019, n. 345); dall'altro conclude che una coppia di fatto, anche se convivente da solo un mese, costituisce un ambiente idoneo a giustificare, a carico del partner violento, l'accusa per maltrattamenti in famiglia, poiché è stata provata (in particolare con l'avvio della procedura per il riconoscimento dell'unione civile) l'esistenza di un progetto di vita in comune (Cassazione penale, sez. III, sent. 17 dicembre 2018, n. 56673). I maltrattamenti in famiglia configurano una condotta più grave di quella sanzionata dall'art. 612-bis (atti persecutori – *stalking*). Dopo lunghi anni di vessazioni ai danni della partner e dei figli, un individuo può essere condannato, oltre che per maltrattamenti, anche per *stalking* in relazione alle condotte di violenza o minaccia poste in essere dopo la fine della convivenza (Cassazione penale, sez. VI, sentenze 19 giugno 2018, n. 42918; 9 ottobre 2018, n. 55737).

Una situazione assimilabile a un famiglia è anche quella che si può creare in un'azienda o in uno studio professionale, dove ci creino dinamiche interpersonali e gerarchie che riflettono grosso modo quelle che caratterizzano una famiglia. Le vessazioni che vi si producono possono pertanto essere sanzionate come maltrattamenti in famiglia. La Cassazione, per esempio, conferma che questo potrebbe essere il caso di uno studio notarile, in cui il titolare aveva tormentato e umiliato per anni una sua dipendente e cognata. Altri esempi si danno in aziende gestite con stile «padronale» o nel lavoro domestico (Cassazione penale, sez. VI, sent. 7 giugno 2018, n. 39920). In mancanza di ciò, l'ipotesi del *mobbing* è quella che meglio descrive i casi di vittimizzazione del dipendente. Non

si giustifica il licenziamento da un'azienda motivato con il fatto che il lavoratore era stato condannato per maltrattamenti in famiglia. Una diversa valutazione potrebbe essere legittima se la condanna riverberasse anche sul piano del rapporto di lavoro (Cassazione civile, sez., lavoro, sent. 10 settembre 2018, n. 21958). La Cassazione penale ha precisato che costituisce reato di maltrattamento in famiglia anche la condotta consistente nel fare assistere i figli minori alle vessazioni imposte alla moglie (c.d. violenza assistita), purché sussistano le caratteristiche del reato, ovvero abitudine della condotta e idoneità a causare una sofferenza psicofisica (Cassazione penale, sez. VI, sent. 23 febbraio 2018, n. 18833).

Da segnalare che, con riferimento al reato di lesioni lievissime (art. 582(2) codice penale: si tratta delle lesioni che cagionano una malattia di durata non superiore a venti giorni), la Corte costituzionale (sent. 236/2018) ha stabilito che sono illegittime le disposizioni che attribuivano la competenza al giudice di pace invece che al tribunale ordinario, salvo che la vittima fosse il discendente, escludendo però da tale regola il figlio naturale. Questa disparità di trattamento, che era evidentemente sfuggita al legislatore che a più riprese è intervenuto nella materia, costituisce una disparità di trattamento ed è altresì viziata da irragionevolezza. Il legislatore aveva introdotto nel corso degli anni alcune modifiche all'art. 577 codice penale per allargare la fascia dei soggetti protetti in caso di violenza domestica, estendendo l'aggravante già prevista per i delitti di omicidio, lesioni e altri reati posti in essere in danno del coniuge e dei figli, anche ai casi di violenza commessa contro il figlio adottivo, una delle parti in una convivenza civile, una persona stabilmente convivente o legata da relazione affettiva con il colpevole. Inoltre, la legislazione adottata in Italia nel 2013 a seguito della ratifica della Convenzione di Istanbul contro la violenza domestica aveva introdotto la possibilità di adottare misure cautelari come l'allontanamento d'urgenza dalla casa familiare che dovevano contrastare i femminicidi e gli altri delitti contro i membri della famiglia in condizione di vulnerabilità. A queste riforme non aveva corrisposto però una modifica puntuale della normativa che attiene alle competenze del giudice di pace (d.lgs. 274/2000, e successive modifiche). La conseguenza, riconosciuta discriminatoria e irragionevole dalla Consulta, è stata che il giudice di pace e non il tribunale ordinario si trovava a conoscere del reato di lesioni lievissime commesse contro il figlio naturale, mentre il tribunale era competente se la vittima è il figlio adottivo. L'implicazione pratica di maggior rilievo di questo regime stava nel fatto che il giudice di pace, nel caso dovesse procedere per il reato di lesioni lievissime, a differenza del tribunale, non poteva adottare misure cautelari personali che, come l'allontanamento dalla casa familiare, si sono dimostrate molto efficaci nel prevenire delitti più gravi. L'adozione della l. 11 gennaio 2018, n. 4 (Modifiche al codice civile, al codice penale, al codice di procedura penale e altre disposizioni in favore degli orfani per crimini domestici) non ha risolto il problema. Alla Corte costituzionale non resta pertanto che accertare l'illegittimità della norma contestata del d.lgs. 274/2000 ed escludere la competenza del giudice di pace (a favore del tribunale) per il reato di cui all'art. 582(2) codice penale sia con riguardo ai casi in cui la vittima sia il discendente o l'ascendente naturale del colpevole, sia in tutti gli altri casi in cui siano coinvolti i membri della comunità familiare individuati dal vigente art. 577 codice penale.

1.10.7. Minori stranieri e permesso di soggiorno per i genitori

La Cassazione (Cass. Civile, sez. I, sentenze 21 febbraio 2018, n. 4197; 4 giugno 2018, n. 14238) ribadisce il proprio orientamento interpretativo sull'art. 31 testo unico sull'immigrazione (D.legs 286/1998) relativo al permesso di soggiorno riconoscibile per «gravi motivi» a vantaggio dei genitori di un minore d'età straniero inespellibile.

La Corte d'appello, pronunciandosi su ricorsi presentati contro atti del Tribunale per i minorenni che negavano l'autorizzazione a rimanere in Italia ai genitori di alcuni bambini non italiani (in un caso il padre, nell'altro entrambi i genitori di tre fratelli, gli adulti essendo imputati o condannati per vari reati riguardanti diritto d'autore, contraffazione e ricettazione), confermava il giudizio del giudice di prime cure. L'art. 31, d.lgs. 286/1998, infatti, riconosce il diritto del minore d'età a vivere in famiglia, alla vita privata e alla protezione, nonché il principio del miglior interesse del bambino (è citata la Convenzione sui diritti del bambino). Esso precisa che l'autorizzazione ai genitori di restare accanto ai figli minorenni non può valere quando le attività dell'adulto sono incompatibili con l'interesse del minore d'età. Da un lato, tuttavia, parlando dei «gravi motivi» che motivano l'estensione ai genitori del permesso di soggiorno in Italia, la norma non richiede il ricorrere di situazioni eccezionali o necessariamente collegate alla salute del minore (malattie, disabilità, ecc.), ma fa rinvio a situazioni, anche «ordinarie», di vulnerabilità, da valutare caso per caso. Dall'altro, le attività incompatibili non possono essere astrattamente ricondotte a tipologie particolari, come per esempio la commissione di reati che comportano revoca del permesso di soggiorno o espulsione. La Corte di cassazione richiama la propria giurisprudenza (sent. 21799/2010 – v. *Annuario 2011*, p. 252) per concludere che, nei casi considerati, la corte territoriale si era espressa in maniera apodittica, senza operare in concreto il bilanciamento tra le esigenze di ordine pubblico e sicurezza nazionale e i «gravi motivi connessi con lo sviluppo psicofisico del minore» richiamati dalla legge, e senza dare a questi ultimi la prescritta prevalenza.

1.10.8. Responsabilità in vigilando delle istituzioni per molestie occorse a un alunno

Contro il Ministero dell'istruzione, la Provincia di Roma e l'Ente Nazionale Sordi è stato proposto un ricorso per danni in quanto non avevano vigilato sull'operato di un insegnante di sostegno supplente, assunto per fornire assistenza a una alunna, che aveva commesso reati di molestie sessuali su un altro bambino. I fatti erano avvenuti in un istituto speciale per bambini non udenti. L'uomo è stato riconosciuto colpevole in sede penale e dovrà rispondere anche in sede civile per i danni cagionati al bambino e alla famiglia. Il ricorso in questione tende a vedere affermata la responsabilità delle istituzioni che avevano reso possibile la presenza nella scuola frequentata dalla vittima dell'insegnante poi condannato. L'Ente Nazionale Sordi, gestore della scuola, si era difeso sostenendo che l'insegnante era stato ingaggiato per il tramite di una cooperativa per svolgere una supplenza e non lavorava quindi alle dirette dipendenze dell'Ente, aggiungendo che la sua presenza nella scuola non aveva offerto l'occasione necessaria per le molestie, che avrebbero potuto essere attuate anche in altre circostanze. La Provincia e il Ministero hanno parimenti osservato che l'insegnante non era loro dipendente e che pertanto non potevano essere tenuti responsabili dei danni causati dal suo comportamento illecito. Il tribunale di Roma (sez. XII, sent. 11 gennaio 2018, n. 613) conferma che la responsabile civile di cui all'art. 2049 codice civile non richiede che vi sia un rapporto di lavoro subordinato o altro rapporto formalizzato tra il soggetto responsabile della vigilanza e l'autore dell'illecito, essendo sufficiente anche un semplice rapporto di fatto. Quanto all'occasione offerta dal lavoro presso la scuola per non-udenti, è indubbio, secondo il tribunale, che la presenza come educatore in tale istituto ha fornito l'occasione necessaria per compiere le molestie. I tre enti sono pertanto tenuti a corrispondere alla famiglia del minore un risarcimento di circa 100 mila euro (rispetto ai circa 600 mila richiesti dagli attori).

1.11. Giusto processo e legge Pinto

1.11.1. Compensazione tra le parti delle spese di giudizio

Il d.l. 12 settembre 2014, n. 132, convertito in l. 10 novembre 2014, n. 162, ha disposto, tra le altre cose, che l'art. 92 del codice di procedura civile era riformato nel senso che il giudice poteva prevedere la compensazione delle spese tra le parti in un giudizio civile solo in due casi, oltre a quando vi è soccombenza reciproca (cioè quando la sentenza rigetta le domande contrapposte di entrambe le parti), ovvero quando la questione trattata risulta di assoluta novità o se comporta un mutamento della giurisprudenza rispetto a un punto decisivo della controversia. Secondo vari tribunali questa limitazione dello spazio decisionale del giudice in merito alle spese di giudizio contrasta con gli articoli della Costituzione, della CEDU e della CDFUE che presidiano il giusto processo (articoli 3, 24, 25, 102, 104, 111 Cost.; 6, 13, 14 CEDU e 21 e 47 CDFUE). Ad avviso dei giudici rimettenti ci possono infatti essere varie altre ragioni che possono giustificare il fatto che le spese processuali non siano interamente a carico della parte soccombente. Nello specifico, si trattava in alcuni casi di controversie in materia di lavoro, previdenziale o di ricongiungimento familiare, in cui appariva evidente la sproporzione in termini di capacità economica tra le parti coinvolte.

La Corte costituzionale si pronuncia sul punto con la sent. 77/2018, i cui contenuti sono ripresi anche nella sent. 190/2018. La regola per cui il soccombente in un giudizio civile è tenuto a pagare le spese legali anche per la parte vittoriosa non è esente da eccezioni e l'art. 92 codice procedura civile, precedentemente alla riforma del 2014, attribuiva alla discrezionalità del giudice la decisione sull'eventuale compensazione tra le parti delle spese di lite salvo, sulla scorta di leggi di riforma intervenute nel 2005 e nel 2009, il dovere di motivare circa l'esistenza di ragioni importanti («gravi ed eccezionali»). La riforma del 2014 esprimeva l'intento di contenere il ricorso strumentale al contenzioso giudiziario. Il sostanziale divieto di operare la compensazione infatti rappresenta una delle modalità con cui il legislatore cerca di scoraggiare il proliferare di procedimenti giudiziari civili, accanto a misure come la mediazione, la negoziazione assistita, il rinvio ad arbitrati, i tentativi di conciliazione. La novella del 2014 tuttavia risulta irragionevole nella misura in cui non tiene conto di varie altre circostanze che, pur del tutto simili a quelle tipizzate del mutamento della giurisprudenza e della novità della questione, risultano tuttavia irrilevanti ai fini della compensazione. Per esempio, anche una sentenza della Corte costituzionale che abbia modificato il quadro normativo nel corso di un procedimento potrebbe, al pari di un mutamento nella giurisprudenza, giustificare una compensazione tra parte vittoriosa e parte soccombente, ma tale fatto, non essendo ricompreso nel perimetro dell'art. 92 codice di procedura civile riformato, risulta del tutto influente. Il fatto invece che il soccombente sia un lavoratore nei confronti della controparte rappresentata dal datore di lavoro non giustifica, di per sé, la suddivisione tra attore e convenuto delle spese di lite. Nei limiti così indicati, la Corte costituzionale conclude per la illegittimità del citato art. 92 codice di procedura civile.

1.11.2. Norme di interpretazione autentica

La Corte costituzionale (sent. 167/2018) interviene su una complessa questione nata intorno alla norma, introdotta nel 2006, che poneva a carico di un fondo alimentato dalle società aeroportuali una parte dei costi per i servizi antiincendio negli scali italiani (in aggiunta a una addizionale sui diritti di imbarco gravante su tutti i passeggeri aeroportuali). Sui contributi dovuti dalle società aeroportuali, che apparivano di carattere chiaramente tributario (prelievi stabiliti per legge, doverosi e destinati a fare fronte a una funzione di carattere pubblico quale è appunto il servizio antiincendio), si era aperto un ampio contenzioso, su cui però lo Stato ha interferito con la l. 208/2015 (legge di stabilità 2016), introducendo una norma di interpretazione autentica delle disposizioni introdotte nel 2006, che qualificava il contributo delle società aeroportuali come «corrispettivo per un servizio» e non come «imposta». In conseguenza di tale diversa caratterizzazione, tutte le pronunce di commissioni tributarie e TAR emesse nel frattempo risultavano poste nel nulla. Le sezioni unite della Cassazione, a cui la controversia è pervenuta, sollevano la questione di costituzionalità della norma di interpretazione autentica del 2015 per violazione degli articoli 3, 24, 25, 102, 111 Cost. (non risulta sussistessero dubbi sulla natura tributaria dei contributi richiesti e pertanto la norma di interpretazione autentica – che ha sottratto le controversie al giudice tributario – non si giustificava), nonché dell'art. 6 CEDU (norma interposta), per avere la legge in questione interferito su procedimenti in corso, sottraendo al giudice tributario procedimenti già iniziati, favorendo in generale la posizione processuale dello Stato, e comportando con molta probabilità la durata dei processi oltre il limite della ragionevolezza. Secondo la Consulta, nonostante la diversa caratterizzazione intervenuta nel 2015, l'onere gravante sulle società aeroportuali è indubitabilmente un'imposta e non un corrispettivo. La norma di interpretazione autentica è pertanto incostituzionale per contrasto con l'art. 3 Cost. (ragionevolezza), avendo preteso di modificare il carattere tributario della norma, che è invece oggettivamente pacifico.

1.11.3. Durata ragionevole del processo – questioni di costituzionalità

La legge di stabilità 2016 (l. 208/2015) ha introdotto un art. 5-*sexies* alla legge Pinto (l. 89/2001) che, a partire appunto dal 2016, condiziona il pagamento dell'equo indennizzo dovuto dallo Stato per durata eccessiva di un procedimento giudiziario alla presentazione, da parte dell'avente titolo alla prestazione, di una documentata dichiarazione di mancata riscossione o di una apposita ulteriore azione giudiziaria: il pagamento di quanto dovuto interviene entro sei mesi da tale dichiarazione. Secondo il TAR Liguria, tale normativa contrasta con gli articoli della Costituzione che tutelano il giusto processo, nonché con lo stesso art. 6 CEDU. La misura infatti appare rendere il pagamento dei crediti verso lo Stato derivanti dalla sentenza che accerta l'eccessiva durata di un processo meno agevole di altri crediti vantati verso la pubblica amministrazione, oltretutto con riguardo ai soli crediti accertati dopo il 2016, perché il termine di sei mesi si aggiungerebbe a quello ordinario di quattro mesi. In pratica, il giudizio di ottemperanza per il mancato pagamento di quanto dovuto potrebbe essere proposto solo dopo dieci mesi, invece dei quattro generalmente previsti.

La Corte costituzionale (sent. 185/2018) rigetta l'eccezione di incostituzionalità, proponendo una interpretazione costituzionalmente orientata della norma contestata. In primo luogo, l'obbligo di produrre una dichiarazione documentata non appare né eccessivamente gravoso né più gravoso di quanto accada in rapporto ad altri crediti vantati nei confronti dell'amministrazione pubblica. In secondo luogo, il termine di sei mesi introdotto dalla norma del 2015, e che si applica, a differenza di quanto sostenuto dal tribunale ricorrente, a tutti i creditori, anche a quanti hanno ottenuto una sentenza Pinto prima del 2016, non si aggiunge a quello ordinario di quattro mesi, ma lo sostituisce. In considerazione dell'alto numero di indennizzi che l'amministrazione è chiamata a corrispondere in forza di sentenze Pinto, il legislatore ha preferito allungare i termini concessi allo Stato per effettuare la liquidazione, anche per evitare al creditore l'attivazione di procedimenti esecutivi. L'art. 5-sexies introduce quindi un ragionevole meccanismo che consente di pagare entro il termine massimo di sei mesi quanto dovuto a seguito dell'accertamento della durata eccessiva di un procedimento sottostante, realizzando una cooperazione tra amministrazione e cittadino e imponendo a quest'ultimo un tempo (virtuale) di attesa di poco più lungo dell'ordinario, ma non mettendo mai in dubbio la pienezza ed effettività del credito.

La Corte costituzionale con sentenza 88/2018 è intervenuta su un altro punto controverso della legge Pinto. Si tratta della norma (art. 4, l. 89/2001) che stabilisce il termine di sei mesi dal passaggio in giudicato del provvedimento che ha definito il procedimento presupposto per la proponibilità della domanda di equo indennizzo davanti alla competente Corte d'appello. Per interpretazione unanime, si ritiene che tale norma rende inammissibile proporre la domanda di equo indennizzo finché il passaggio in giudicato non è intervenuto. Sono tuttavia numerosi i casi di ricorrenti che, siccome avevano presentato la domanda di equo indennizzo prima che l'ultimo provvedimento fosse divenuto definitivo, si erano visti rigettare la domanda e, in definitiva, avevano perso ogni possibilità di ottenere il ristoro previsto dalla legge, con ritenuta violazione dei principi dell'equo processo (articoli 3, 24, 111 Cost.), e dell'art. 117(1) Cost. in relazione al parametro degli articoli 6 e 13 CEDU (durata ragionevole del procedimento e effettività della tutela giudiziaria). La questione era già stata affrontata dalla Consulta con la sentenza 30/2014 (v. *Annuario 2015*, pp. 219-220), che aveva sollecitato un intervento del legislatore, volto a rendere possibile l'esperimento del rimedio anche in pendenza del procedimento presupposto, quando quest'ultimo fosse già eccedente i limiti della ragionevolezza. La riforma introdotta nel 2015, però, non ha modificato la disposizione criticata. Essa ha preferito introdurre dei dispositivi, peraltro di dubbia efficacia, miranti ad accelerare i processi, senza considerare che proprio la possibilità di chiedere e ottenere un equo indennizzo prima che il processo, già irragionevolmente lungo, trovi «naturale» conclusione, costituisce un significativo incentivo a rendere più spedita la procedura. Contrariamente a quanto aveva ritenuto nel 2014, quindi, la Corte costituzionale con la sentenza 88/2018 non si limita a riconoscere la incostituzionalità dell'assetto normativo esistente e a richiedere un intervento sanante del legislatore, ma, con sentenza additiva, dispone che l'art. 4, l. 89/2001 è incostituzionale nella parte in cui non prevede che la domanda di equa riparazione per durata irragionevole del processo possa essere proposta in pendenza del procedimento presupposto.

1.12. Questioni penali

1.12.1. Doppia sanzione per evasione fiscale: il problema del «doppio binario»

Con sent. 43/2018 la Corte costituzionale si pronuncia su un caso in cui il giudice rimettente considerava incompatibile con il principio di *ne bis in idem* sancito dall'art. 4 Protocollo 7, CEDU (adottato nel 1984 e entrato in vigore per l'Italia nel 1990), il regime sanzionatorio previsto dall'ordinamento italiano in caso di evasione delle tasse (imposta sul reddito e imposta sul valore aggiunto). L'imputato per il reato di omessa dichiarazione (secondo l'art. 5, d.lgs. 74/2000) era infatti già stato condannato a pagare una sanzione amministrativa per lo stesso fatto in base agli articoli 1(1) e 5(1) del d.lgs. 471/1997. Tale sanzione, formalmente amministrativa, poteva ben caratterizzarsi nella sostanza come penale, considerando che consisteva nel pagamento del 120 per cento delle imposte evase. Vero è che la legge prevede la sospensione del pagamento di quanto accertato in sede tributaria fino alla determinazione del processo penale; ciò tuttavia non elimina la circostanza che un processo penale sia iniziato sullo stesso fatto che è già stato accertato e sanzionato in via definitiva con una sentenza tributaria di portata sostanzialmente penale. L'art. 649 del codice di procedura penale, che esclude un secondo giudizio su una materia già decisa in via definitiva da una precedente sentenza, non basta a impedire il secondo processo, poiché si applica solo all'ipotesi di due sentenze formalmente penali. Di qui la richiesta alla Corte costituzionale di una declaratoria di incostituzionalità dell'articolo 649 codice di procedura penale o di una lettura adeguatrice che ne estenda la portata anche alle sentenze definitive irroganti una sanzione che, benché formalmente amministrativa, equivale, secondo la giurisprudenza della CtEDU, a una «pena».

La Corte costituzionale svolge un'ampia trattazione della questione, evidenziando anche le differenze tra il regime precisato dalla CtEDU e quello vigente nel diritto dell'UE. Per quanto riguarda la giurisprudenza della CtEDU, la Corte costituzionale segnala che essa, negli ultimi anni, ha allentato la rigidità delle proprie precedenti decisioni. Con particolare riferimento al caso *A and B v. Norway* [GC], nn. 24130/11 e 29758/11, 15 novembre 2016, infatti, si è osservato che la Corte di Strasburgo ha riconosciuto la legittimità delle norme nazionali che, specialmente in materia fiscale, consentono il dispiegarsi di un «doppio binario» sanzionatorio, purché i due procedimenti siano strettamente connessi e, in particolare, se il giudizio cronologicamente successivo, nel determinare la sanzione, può adeguatamente tenere in considerazione l'entità della condanna inflitta in quello precedente. In considerazione di questi sviluppi della giurisprudenza della CtEDU, la Corte costituzionale rimette al giudice il compito di valutare se, nel caso concreto, i due procedimenti risultino sufficientemente connessi da non violare il principio del *ne bis in idem*, oppure se il parametro messo a punto dalla CtEDU non trovi applicazione. In questo secondo caso (che però appare il meno probabile), la questione di costituzionalità dell'art. 649 codice di procedura penale potrebbe essere considerata fondata. A parere della Corte costituzionale, comunque, il legislatore dovrebbe intervenire per evitare questa e altre situazioni di frizione tra l'ordinamento nazionale e la CEDU.

Da notare che la questione si pone anche in riferimento al diritto dell'UE, che rinvia alle stesse norme della CEDU e sancisce il principio del *ne bis in idem* all'art. 50 CDFUE (v., in questa Parte, 3.3).

Il tema del doppio binario, nei termini precisati dalla Corte costituzione in combinazione con le indicazioni provenienti dalla CGUE e dalla CtEDU, è stato affrontato anche dalla Corte di cassazione in varie pronunce che hanno applicato i principi sopra menzionati (in attesa di una più compiuta sistemazione legislativa) a una serie di specifiche situazioni. Si possono citare in proposito le seguenti decisioni: Cassazione civile, sez. II, sentenze 16 febbraio 2018, n. 3831 (su quest'ultima v. anche sopra, in questa Parte, 1.1); 6 dicembre, nn. 31632, 31634, 31635; sez. V, sent. 30 ottobre 2018, n. 27564.

1.12.2. Obbligo di revoca della patente di guida in caso di condanna in materia di stupefacenti

Alcuni tribunali hanno sollevato la questione di legittimità costituzionale in relazione all'art. 120 del «nuovo codice della strada» (d.lgs. 285/1992, riformato nel 2009), nella parte in cui stabilisce che il prefetto deve revocare la patente di guida a chiunque subisca una condanna in materia di stupefacenti. La norma è considerata da un lato in contrasto con la irretroattività delle leggi penali (art. 7 CEDU), poiché la «sanzione» della revoca della patente può riguardare fatti precedenti l'entrata in vigore della norma (il 2009); dall'altro in contrasto con il principio di ragionevolezza, proporzionalità e non discriminazione (art. 3 Cost.), in quanto prevede l'obbligatorietà della revoca, senza possibilità per il prefetto di diversamente calibrare la misura, anche considerando la vasta e diversificata gamma dei reati previsti in materia di stupefacenti. La sentenza 22/2018 della Corte costituzionale non ritiene che la revoca della patente per il venir meno dei requisiti morali minimi richiesti ai titolari di patente di guida sia da considerare una sanzione penale. Il suo fondamento infatti non è una finalità punitiva, retributiva o dissuasiva, ma l'accertamento del fatto, collegato dalla legge alla condanna per reati di droga, che l'affidabilità morale dell'individuo è venuta a mancare. Il richiamo all'art. 7 CEDU quindi non è pertinente, poiché la revoca della patente non è una sanzione. Colpisce invece nel segno la critica fondata sul carattere discriminatorio e sproporzionato della misura, soprattutto per la circostanza che non è attribuita al prefetto nessuna discrezionalità nel disporre la revoca, nonostante il reato che la motiva possa essere di lieve entità e molto risalente nel tempo. Si aggiunga che mentre il giudice «può» disporre il ritiro della patente – questa sì una misura punitiva – in caso di condanna per reati di droga, il prefetto «deve» revocare la patente. In conclusione, laddove la legge dice che il prefetto «provvede» alla revoca, la Corte costituzionale impone che l'art. 120 del nuovo codice della strada venga letto nel senso che il prefetto «può provvedere» alla revoca della patente di guida, in caso di sopravvenuta condanna per reati legati al traffico di stupefacenti.

1.12.3. Pena accessoria «fissa» per bancarotta fraudolenta

La bancarotta fraudolenta nel *crack* «Parmalat» è stata accertata in relazione a un certo numero di persone; contro costoro è risultata pertanto applicabile la pena accessoria di dieci anni di inabilitazione dall'esercizio di una attività commerciale e di interdizione dallo svolgimento di ruoli direttivi in una qualsiasi impresa, sulla base di quanto dispone

l'art. 223 della legge fallimentare (regio decreto 16 marzo 1942, n. 267). La durata fissa della misura accessoria è criticata dal giudice rimettente, in quanto contraria ai principi in materia di proporzionalità delle sanzioni e per violazione dell'art. 8 CEDU. La pena accessoria, stabilita in una misura fissa, incide infatti in maniera penetrante sulla vita privata e professionale del condannato, senza lasciare margine al giudice per dosare l'interdizione. La Corte costituzionale concorda nel ritenere incompatibile con i principi costituzionali la rigida determinazione della pena accessoria, ma ritiene che il sistema della legge fallimentare permetta una lettura costituzionalmente compatibile della disposizione, che deve intendersi, in linea con quanto la stessa legge prevede per altre forme di bancarotta, come indicante nei dieci anni la durata massima della pena accessoria, lasciando al giudice il compito di definirne la misura in relazione al caso concreto (Corte costituzionale, sent. 222/2018).

1.12.4. Tortura e trattamenti inumani

La Cassazione si è pronunciata su alcuni significativi problemi riguardanti l'applicazione della normativa adottata in Italia sulla scorta del caso *Torreggiani* (v. *Annuario 2014*, pp. 237-238), ovvero l'art. 35-ter del Regolamento penitenziario (l. 354/1975), introdotto dal d.l. 92/2014, che prevede un procedimento risarcitorio a favore dei detenuti vittime di trattamenti inumani.

In una prima decisione, la suprema Corte ha ritenuto che la somma di 8 euro per ogni giorno di detenzione in condizioni inumane e degradanti sia una equa quantificazione del danno e quindi ha ritenuto manifestamente infondata l'istanza di proporre questione di costituzionalità. L'indennizzo previsto infatti non pretende di costituire un effettivo risarcimento del danno – la misura insomma non va confusa con quella prevista in caso di ingiusta detenzione, e del resto la sua congruità è stata riconosciuta dalla stessa CtEDU (Cassazione civile, sez. I, sent. 2 luglio 2018, n. 17274).

La Cassazione civile (sez. III, sent. 6 dicembre 2018, n. 31556) interviene sul ricorso di un detenuto che si era visto respingere dal giudice di sorveglianza la domanda di riparazione per aver trascorso 566 giorni in una cella con meno di tre metri quadri a disposizione, riscaldamento insufficiente e altre carenze. Il giudice di sorveglianza aveva ritenuto insufficienti le prove fornite circa il carattere «inumano o degradante» del trattamento subito, che si fondavano in parte su relazioni riguardanti il carcere in cui era detenuto e in generale il sistema penitenziario italiano prodotte da associazioni quali *Antigone*, alle quali l'amministrazione penitenziaria aveva opposto propria documentazione di contenuto opposto. Secondo la Cassazione, che in questo segue la medesima impostazione assunta dalla CtEDU, l'onere di provare l'adempimento degli obblighi derivanti dalla CEDU e dalle norme nazionali sulle modalità di esecuzione della condanna penale, spetta allo Stato e non al detenuto. La situazione di squilibrio che si crea tra lo Stato, titolare della potestà punitiva, e il detenuto, titolare del diritto fondamentale a non subire trattamenti inumani o degradanti, richiede infatti di porre a carico dell'amministrazione penitenziaria l'onere di provare che il danno lamentato dal ricorrente non si è prodotto per un proprio atto deliberato o per propria negligenza. Il giudice di sorveglianza può inoltre avvalersi a questo fine dei poteri integrativi delle informazioni fornite dalle parti tipici di una procedura in camera di consiglio. Il ricorrente ha l'onere di dimostrare il danno e il nesso tra questo e le

condizioni di detenzione, potendo utilizzare anche le risultanze di indagini e valutazioni condotte da enti specializzati, per esempio i rapporti dell'associazione *Antigone*. Lo Stato non può limitarsi a contrastare in via generale le considerazioni fornite, ma dovrà piuttosto fornire la prova – usando la vasta gamma di dati a sua disposizione – che quella situazione generale da cui può derivare un trattamento inumano o degradante non ha prodotto tale esito nel caso specifico. In mancanza di tale prova, le allegazioni del detenuto dovranno ritenersi fondate. Il detenuto potrà limitarsi a provare le condizioni dell'avvenuta detenzione e della sua durata, senza dover fornire, per esempio, il certificato di detenzione, dal momento che un simile atto può essere reperito agevolmente dal giudice di sorveglianza (Cassazione civile, sez. I, sent. 6 marzo 2018, n. 5255).

Altro problema che la Suprema Corte ha affrontato (Cassazione civile, sezioni unite, sent. 8 maggio 2018, n. 11018) riguardava la prescrizione del diritto a ricevere un indennizzo per ogni giorno di detenzione trascorso in condizioni non conformi ai criteri di cui all'art. 3 CEDU (l'indennizzo è stato fissato, come detto sopra, in 8 euro al giorno). La Cassazione penale (sezioni unite, sent. 26 gennaio 2018, n. 3775) aveva già affermato il principio che il diritto a utilizzare la procedura dell'art. 35-ter dell'ordinamento penitenziario si prescrive a partire dal 28 giugno 2014, data di entrata in vigore della riforma; le situazioni di trattamento inumano o degradante a cui il ricorso si riferisce però possono essersi prodotte anche precedentemente, in quanto la norma del 2014 ha creato l'azione, ma il diritto a non subire tali trattamenti esisteva anche precedentemente. La Cassazione civile aggiunge che la prescrizione del diritto a ricevere l'indennizzo opera, come da principi generali, in dieci anni (non in cinque, come è per il diritto al risarcimento del danno da fatto illecito), da calcolare in relazione a ciascun giorno di detenzione in condizioni inumane. Solo per i casi in cui la detenzione sia finita prima del 2014, la prescrizione opererà dall'entrata in vigore del nuovo regime indennitario (ma la domanda doveva essere proposta entro sei mesi dal 28 giugno 2014).

Circa le condizioni che devono essere riscontrate per qualificare le situazioni di sovraffollamento penitenziario come inumane o degradanti, Cassazione civile, sez. I, sent. 20 febbraio 2018, n. 4096 precisa che esse sussistono quando in una cella collettiva il singolo detenuto non possa disporre di almeno tre metri quadri, da calcolare sottraendo le aree occupate da servizi igienici, armadi stabili e letti, mentre invece non rilevano mobili quali sedie o tavolini. La «forte presunzione» di trattamenti inumani che si determina quando tali condizioni sono riunite può essere vinta se l'amministrazione penitenziaria fa valere, come nel caso specifico, l'esistenza di elementi compensatori quali la breve durata del periodo trascorso in tale tipo di sistemazione, l'esistenza di ampi spazi comuni, e il carattere complessivamente decoroso della sistemazione fornita (v. anche Cassazione civile, sez. V, sent. 7 giugno 2018, n. 53731). In particolare, secondo Cassazione civile, sez. I, sent. 24 maggio 2018, n. 12955, gli spazi ridotti disponibili in una cella comune possono essere compensati dalla circostanza che la cella sia stata condivisa tra solo due persone e che vi sia stata fruizione di attività ricreative e sportive all'esterno della cella.

1.12.5. Ergastolo

La Corte costituzionale ha emesso due pronunce che contribuiscono a scalfire la rigidità dell'art. 4-bis dell'ordinamento penitenziario (l. 354/1975,

e successive modifiche), la norma che introduce alcune forme di ergastolo cosiddetto «ostativo».

La sentenza 149/2018 affronta il tema degli autori dei delitti di sequestro di persona a scopo di estorsione o per finalità terroristiche o di eversione, che abbiano cagionato la morte del rapito. In questo caso l'art. 58-*quater*, l. 354/1975, facendo rinvio al citato art. 4-*bis* della stessa legge, prevede che i condannati siano esclusi dai benefici della assegnazione al lavoro all'esterno, dai permessi premio e dall'accesso alle misure alternative alla detenzione fino a che non siano stati effettivamente scontati 26 anni di carcere. Secondo la Corte tale meccanismo contrasta con le finalità rieducative e di reinserimento sociale a cui la pena deve tendere in tutte le fasi dell'esecuzione. La rigidità del meccanismo previsto non consente al giudice nessun margine di manovra per adattare l'esecuzione della pena alle caratteristiche del colpevole, contravvenendo al principio per cui la pena va applicata in modo progressivo.

Un analogo ragionamento viene seguito dalla Corte costituzionale nella sentenza 174/2018 all'art. 21-*bis* dell'ordinamento penitenziario, il quale dispone, facendo rinvio all'art. 21 e all'art. 4-*bis* della stessa l. 354/1975, che le donne condannate per reati in materia di stupefacenti (tra i delitti considerati «ostativi di prima fascia» in rapporto al riconoscimento di benefici quali l'accesso alle misure alternative al carcere), non possono godere del beneficio dell'assistenza all'esterno dei figli minori di dieci anni, finché non abbiano espiato almeno un terzo della pena, a meno che non collaborino con la giustizia. Il caso che ha fatto sollevare la questione di legittimità costituzionale era quello di una persona, condannata per reato «ostativo» ad una pena di quattro anni e dieci mesi, ne avrebbe dovuto espiare quasi due prima di poter accudire, all'esterno del carcere, ai tre figli, tutti di età inferiore a sei anni. Anche in questo caso (v. *Annuario 2015*, p. 215-216) la Corte riscontra nella normativa un contrasto con l'art. 31 sulla tutela dei diritti dell'infanzia. Anche nel caso in cui la collaborazione con la giustizia per l'autrice del reato fosse possibile (e non sempre è possibile, in particolare quando le indagini abbiano già interamente chiarito il quadro criminoso o quando il ruolo del condannato nella commissione del reato sia stato marginale), la considerazione dei diritti del bambino (e la finalità di risocializzazione della madre che la pena dovrebbe rivestire) non si presta ad essere sistematicamente subordinata all'interesse delle indagini.

1.12.6. La condizione dei detenuti in regime speciale [articolo 41-*bis* dell'ordinamento penitenziario]

In varie sentenze, la Cassazione penale ha stabilito che i colloqui del detenuto in regime di 41-*bis* (regime di sorveglianza speciale imposto in particolare ai condannati affiliati ad associazioni criminali di tipo mafioso) con i garanti locali dei diritti dei detenuti seguono le stesse regole che valgono per qualsiasi altra persona diversa dai familiari del detenuto. Le norme speciali che assicurano la confidenzialità del colloquio valide per il Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale – meccanismo nazionale di prevenzione della tortura, in altre parole, non si applicano ai garanti istituiti a livello locale da leggi regionali o provvedimenti di amministrazioni locali.

Tali colloqui sono dunque soggetti all'autorizzazione della direzione dell'istituto penitenziario, prevedono il controllo uditivo e si svolgono attraverso il vetro divisorio. In compenso, non vengono calcolati nel computo del numero di massimo di colloqui che il detenuto può avere (Cassazione penale, sez. I, sentenze 27 giugno 2018, n. 46169; 11 luglio 2018, n. 53006; 7 dicembre 2018, n. 11585)

Secondo la Corte costituzionale, l'esplicita proibizione di cuocere cibi in cella prevista per chi è sottoposto al regime penitenziario speciale dell'art. 41-*bis* ordinamento penitenziario è da considerarsi incostituzionale, nella misura in cui si presenta privo di qualsiasi funzione ulteriore rispetto a quella punitiva e impedisce al detenuto di compiere gesti di quotidianità che costituiscono estrema manifestazione della sua residua libertà personale (sentenza 186/2018).

Secondo la Cassazione, la costante videosorveglianza, in bassa definizione, del detenuto soggetto al regime speciale dell'art. 41-*bis* ordinamento penitenziario non costituisce trattamento inumano o degradante. La cella non è infatti abitazione del detenuto, ma luogo aperto al pubblico e le esigenze di riservatezza del detenuto vanno bilanciate con quelle di garanzia dell'ordine pubblico, da definire caso per caso. Il limite è costituito dal trattamento inumano o degradante, a sua volta da valutare tenendo conto del carattere intrinsecamente affittivo della condanna legittimamente inflitta (Cassazione penale, sez. I, sent. 16 aprile 2018, n. 44972).

1.12.7. Estradizione, mandato di arresto europeo

L'esecuzione del mandato di arresto emesso da un'autorità giudiziaria dell'UE in base alla decisione quadro 2002/584/GAI del Consiglio, del 13 giugno 2002, come recepita in Italia dalla l. 69/2005 e modifiche successive, è inibita dal fatto che la persona raggiunta dal provvedimento sia stabilmente radicata in Italia, per avervi ad esempio portato la famiglia e stabilito un'attività lavorativa (Cassazione penale, sez. feriale, sent. 28 agosto 2018, n. 39240); si richiede inoltre la doppia punibilità del reato, nel Paese richiedente e in quello richiesto, ma la corrispondenza delle fattispecie può non essere precisa quando i reati riguardino la materia tributaria (Cassazione penale, sez. III, sent. 1 marzo 2018, n. 10251); il giudice italiano deve sempre verificare che le condizioni di detenzione nello Stato richiedente tutelino l'individuo dal rischio di trattamento inumano o degradante: v. Cassazione penale, sez. VI, sentenze 11 gennaio 2018, n. 931 (con riguardo al caso della Bulgaria) e 21 febbraio 2018, n. 8916 (con riguardo al caso del Belgio, in cui dalla casistica della CtEDU e dai rapporti del CPT risultano essere presenti situazioni di seria sofferenza a causa dello stato di agitazione della locale polizia penitenziaria; ma la stessa Sezione poco dopo riconosce che, alla luce delle valutazioni positive fatte dal Consiglio d'Europa sul sistema penitenziario belga ed essendo venuta meno la situazione di agitazione sopra ricordata, la verifica d'ufficio della situazione delle carceri non è necessaria: Cassazione penale, sez. VI, sent. 28 febbraio 2018, n. 9391). Nel caso di una richiesta proveniente dalla Romania, il fatto che la pena dovesse essere espiata in regime di semilibertà, quindi in larga misura fuori dall'istituto penitenziario, ma in condizioni non chiaramente specificate dal mandato emesso né conoscibili da giudice italiano, giustifica il rifiuto dell'esecuzione del mandato (Cassazione penale, sez. VI, sent. 5 giugno 2018, n. 26383).

1.12.8. Aggravante di discriminazione razziale, etnica e religiosa

La Corte costituzionale (sent. 59/2018) ha affrontato un conflitto di attribuzione, sollevato dal tribunale di Bergamo, a proposito di un procedimento per diffamazione aggravata avviato nei confronti di un senatore della Repubblica che, nel corso di un comizio nel 2013 aveva offeso una ministra dandole dell'«orango». Richiesto di esprimersi sull'autorizzazione a procedere prevista dall'art. 68 Cost., il Senato ha escluso la insindacabilità di quanto detto dal senatore per quanto riguarda l'accusa di diffamazione, ma ha anche ritenuto che non potesse essere ascritto al senatore in questione l'aggravante dell'aver agito con finalità di discriminazione razziale (tale aggravante è stata istituita con il d.l. 122/1993, convertito in l. 205/1993). Il tribunale lamenta l'invasione delle proprie prerogative da parte dell'organo politico, che avrebbe indebitamente circoscritto la portata dell'accusa penale.

La Corte costituzionale, dopo avere richiamato i principi affermati dalla Corte stessa e dalla CtEDU in materia di tutela della libertà di espressione dei membri degli organi parlamentari, sia in parlamento sia fuori dalle aule parlamentari, conclude che il conflitto tra organi dello Stato sussiste. Il Senato infatti doveva limitarsi a stabilire se le opinioni espresse dal senatore erano o meno riconducibili alla sua funzione parlamentare. Spetta invece all'organo giudiziario stabilire se tali opinioni siano protette dall'art. 21 Cost. sulla libertà di espressione, che vale per qualsiasi cittadino, oppure se configurino un reato. Il Senato è intervenuto sulla qualificazione giuridica delle espressioni usate dal senatore, ritenendo che le frasi offensive utilizzate fossero sindacabili per un verso (in quanto configuravano il reato di diffamazione aggravata), e insindacabili per un altro (come espressioni di discriminazione razziale). In questo modo il Senato ha invaso un campo riservato all'autorità giudiziaria. Inoltre appare evidente alla Corte la mancanza di qualunque collegamento tra le affermazioni ingiuriose usate dal senatore e le sue attività parlamentari in materia di immigrazione irregolare, con la conseguenza che la scriminante prevista a tutela dei membri del Parlamento non può essere ravvisata. In conclusione, la deliberazione del Senato che riconosceva al senatore una insindacabilità «selettiva» è annullata.

L'aggravante di aver agito con finalità di discriminazione razziale o simili, di cui alla l. 205/1993, è presente quando vengono utilizzate espressioni che rivelano la volontà di discriminare la vittima in ragione della sua appartenenza etnica o religiosa, e può concretizzarsi sia in parole che richiamano un pregiudizio sulla inferiorità di una determinata razza, sia in una condotta che, debitamente contestualizzata, appaia intenzionalmente diretta a rendere percepibile all'esterno e a suscitare in altri un sentimento di odio etnico, creando il concreto pericolo che si manifestino, nell'immediato o in futuro, comportamenti discriminatori (Cass. Penale, sez. V, sentenze 23 marzo 2018, n. 32028 – questo caso gli autori di un pestaggio contro degli immigrati avevano accompagnato la loro azione con frasi come: «che venite a fare qua... dovete andare via» - ; 14 febbraio 2018, n. 14200).

Si segnala che l'intervenuta abrogazione del reato di ingiuria, avvenuta con il d.lgs. 15 gennaio 2016, n. 7, art. 1, comporta che non solo deve essere prosciolta la persona imputata per tale reato, anche quando la condotta fosse

aggravata dalla finalità della discriminazione e dell'odio razziale, ma anche che le decisioni in merito al risarcimento del danno morale nei confronti della persona offesa devono essere revocate. Alla persona vittima della condotta depenalizzata e ricondotta a illecito civile spetterà quindi avviare una procedura in sede civile di risarcimento del danno (Cass. Penale, sez. V, sent. 18 gennaio 2019, n. 2461).

1.12.9. Misure di prevenzione personale

Anche facendo seguito alla sentenza *de Tommaso* della CrEDU (v. *Annuario 2018*, p. 247-248), la Cassazione ha affermato il principio che ai fini dell'applicazione di misure di prevenzione nei confronti di indiziati di appartenere ad associazioni di tipo mafioso, è necessario accertare la perdurante pericolosità del destinatario del provvedimento. Per quanto riguarda il rapporto tra il prevenuto e l'organizzazione criminale, secondo al Corte il concetto di «appartenenza» – meno intenso rispetto a quello di «partecipazione», si sostanzia in un'azione, anche isolata, funzionale agli scopi associativi, con esclusione delle situazioni di mera contiguità o di vicinanza al gruppo criminale (Cassazione penale, sezioni unite, sent. 4 gennaio 2018, n. 111). La sentenza *de Tommaso* aveva anche criticato la genericità di certe prescrizioni imposte al prevenuto, in particolare il divieto di partecipare a «pubbliche riunioni». Alcune sentenze della Cassazione penale hanno evidenziato due diversi approcci alla questione. Il primo evidenzia la possibilità di interpretare il riferimento come relativo a qualsiasi riunione, anche informale, idonea a mettere la persona in contatto con esponenti delle organizzazioni criminali, compresa una seduta del consiglio comunale convocata per onorare un cittadino illustre (anche se poi annullata per mancanza del numero legale: v. Cassazione penale, sez. I, sent. 19 giugno 2018, n. 28261). Il secondo richiede invece che le «pubbliche riunioni» siano tipizzate. Così, Cassazione penale, sez. I, sent. 30 ottobre 2019, n. 49731, ha ritenuto che non configuri una violazione del regime di prevenzione speciale, che comprendeva il divieto di partecipare a «pubbliche riunioni», la partecipazione a un comizio elettorale. In senso analogo, Cassazione penale, sez. I, sent. 10 luglio 2018, n. 31322, che considera lecito per il prevenuto recarsi allo stadio; i giudici peraltro chiedono che sul punto si pronuncino le sezioni unite.

2. L'Italia nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti umani

2.1. Diritto alla vita, divieto di tortura e trattamenti inumani e degradanti

Con la sentenza *V.C.* (n. 54227/14) del 1° febbraio 2018, la Corte europea dei diritti umani (CtEDU) si è espressa in merito alla situazione di vulnerabilità in cui la ricorrente, minorenni all'epoca dei fatti, si era trovata in attesa che le autorità adottassero misure concrete per proteggerla.

La ricorrente era stata arrestata durante una festa in cui circolavano alcool e droghe. In seguito a tale provvedimento era stato avviato un procedimento di fronte al Tribunale per i minorenni, concluso con l'inserimento della ragazza in una comunità terapeutica. Tale misura era stata decisa affinché la stessa seguisse un percorso di riabilitazione, essendo stata valutata come asociale e tossicodipendente. Fra la prima presa in carico del caso, avvenuta il 23 aprile 2013, e il 14 aprile 2014, la ricorrente era stata vittima di sfruttamento sessuale e violenza carnale. I procedimenti penali per sfruttamento sessuale e violenza carnale, terminati rispettivamente nel 2016 e nel 2015, non sono oggetto della decisione della CtEDU. La ricorrente lamenta che durante questo periodo, sebbene fosse caduta in una rete di prostituzione, non aveva beneficiato delle misure di protezione che le autorità italiane, in particolare, il Tribunale per minorenni e i servizi sociali competenti, avrebbero dovuto attivare. Nonostante, secondo la ricorrente, fosse prevedibile il concretizzarsi di un rischio di aggressione sessuale e, dunque, di un rischio certo e immediato per la sua vita, le autorità non avrebbero dimostrato la diligenza richiesta e non avrebbero tenuto conto di tali rischi, non adottando le misure urgenti che sarebbe stato ragionevole attendersi.

La CtEDU ha ritenuto che la ricorrente rientri nella categoria delle «persone vulnerabili» (*Khlaifia e altri c. Italia*, n. 16483/12 – v. *Annuario 2016*, pp. 207-208) (ovvero «persone in situazione di vulnerabilità») che hanno diritto alla protezione dello Stato. A tal proposito, il giudice sottolinea che nel periodo in cui avrebbe dovuto essere protetta, la giovane era stata vittima, tra l'altro di sfruttamento sessuale e di uno stupro. La CtEDU osserva, inoltre, che le violenze inflitte all'interessata, che si sono tradotte in lesioni personali e sofferenze psicologiche, hanno raggiunto un livello di gravità tale da rientrare nel quadro dell'art. 3 CEDU e, avendo pregiudicato l'integrità fisica e morale della ricorrente, sono configurabili anche come violazione del diritto alla vita privata (art. 8 CEDU).

Ino Kehrer

Dal momento in cui i genitori avevano informato le autorità dello status mentale e fisico della minore e dei conseguenti rischi, le autorità nazionali erano da considerarsi a conoscenza della situazione di vulnerabilità della minore e del rischio concreto e immediato che la stessa correva. Nonostante l'avvio immediato di un'inchiesta penale in merito all'avvenuto sfruttamento sessuale, non erano state adottate nell'immediato misure di protezione idonee a impedire e prevenire gli abusi e le violenze di cui la ricorrente che, all'epoca dei fatti aveva 15 anni, è stata poi vittima. La CtEDU ha dunque ravvisato all'unanimità una violazione degli articoli 3 e 8 della CEDU, condannando lo Stato al pagamento delle spese e all'indennizzo del danno morale.

Il 16 gennaio la CtEDU ha deciso di cancellare dal ruolo il caso *M.K.* (n. 31031/16). Le autorità italiane avevano infatti nel frattempo già annullato il decreto di espulsione dall'Italia, con conseguente rimpatrio in Russia, che secondo il ricorrente lo avrebbe esposto al rischio di subire trattamenti contrari all'art. 3 CEDU. Il ricorrente lamentava che, nonostante la chiusura dell'indagine penale avviata a suo carico dalle autorità russe, con l'esclusione della sua responsabilità in un attentato dinamitardo nel 2008 nei pressi di una moschea in Cecenia, i miliziani vicini al presidente ceceno erano ancora convinti della sua colpevolezza e lo avevano minacciato di morte.

Nel caso *Provenzano* (n. 55080/13), la CtEDU, con sentenza del 25 ottobre 2018, ha valutato la compatibilità del particolare regime detentivo previsto dall'art. 41-*bis* dell'ordinamento penitenziario con l'età avanzata e le condizioni di salute del ricorrente.

Dopo una latitanza di oltre quaranta anni, Bernardo Provenzano era stato arrestato l'11 aprile 2006 e condannato, a seguito di vari procedimenti penali, all'ergastolo in regime di isolamento *ex art. 41-bis* per una serie di reati tra cui: partecipazione a associazione di tipo mafioso, strage, omicidi plurimi, tentato omicidio aggravato, traffico di sostanze stupefacenti, sequestro di persona, estorsione, furto aggravato e possesso illegale di armi da fuoco.

Durante il periodo di carcerazione, il detenuto è stato ricoverato diverse volte in una serie di ospedali. In particolare, dall'aprile 2014 era stato ricoverato nella Divisione di medicina protetta dell'Ospedale San Paolo di Milano, dove è rimasto fino alla sua morte, avvenuta nel luglio 2016.

A causa del deteriorarsi dello stato psico-fisico del ricorrente causato da una serie di malattie croniche (tra cui morbo di Parkinson, encefalopatia vascolare, epatopatia HCV correlata e ipertensione arteriosa, nonché un grave e progressivo decadimento delle funzioni cognitive), i suoi difensori avevano presentato varie istanze ai tribunali di sorveglianza competenti, chiedendo la sospensione della pena detentiva o, comunque, del regime di isolamento regolato dall'art. 41-*bis*, per motivi di salute, a norma degli articoli 146 e 147 del codice penale, e la sostituzione della detenzione con misure restrittive più miti. Tali istanze furono però tutte rigettate in quanto i vari tribunali, pur riconoscendo il peggioramento dello stato di salute del ricorrente, avevano ritenuto che le cure mediche necessarie, tra cui anche frequenti visite mediche ed esami diagnostici, potessero essere fornite in regime di detenzione e, se necessario, con il ricovero protetto in un ospedale civile. I diversi giudici dell'esecuzione, inoltre, ritennero che il regime speciale non dovesse essere sospeso, in quanto si trattava di un soggetto «socialmente pericoloso». Nonostante il comprovato deficit cognitivo del ricorrente, infatti, i tribunali non erano in grado di escludere la sua – seppur fluttuante e ridotta – capacità di comunicare con altri soggetti mafiosi.

Sulla base dei principi di volta in volta enucleati dalla stessa CtEDU, per cui la detenzione deve avvenire in condizioni compatibili con il rispetto della dignità umana e senza sottoporre la persona a sacrifici o privazioni di intensità superiori all'inevitabile livello di sofferenza inerente alla detenzione, garantendo il benessere e la salute del detenuto, i difensori di Provenzano avevano dunque proposto ricorso dinanzi alla CtEDU.

In merito all'adeguatezza delle cure, la CtEDU ha ritenuto che la salute del ricorrente sia stata monitorata regolarmente dal personale medico e infermieristico e che vi sia stata una adeguata azione terapeutica, così come dimostrato dall'ultimo ricovero, avvenuto nel reparto di un ospedale civile, sebbene in un settore protetto. Su questo punto, la CtEDU non ha riscontrato una violazione dell'art. 3 della CEDU: lo stato di detenzione del ricorrente non si è dimostrato di per sé incompatibile con le sue condizioni di salute e con la sua età avanzata, né si può ritenere che le esigenze di custodia abbiano nel suo caso ostacolato le cure.

In merito al persistere, nonostante l'età e la malattia, delle ragioni che originariamente avevano indotto ad applicare il regime detentivo speciale, la CtEDU ha innanzitutto sottolineato che, come aveva avuto già modo di affermare in casi precedenti, il regime previsto dall'articolo 41-*bis* non solleva di per sé alcuna questione ai sensi dell'art. 3 CEDU, nemmeno se applicato per lunghi periodi di tempo (v. i casi *Enea, Argenti, Campisi, Paolello*; v. anche *Annuario 2016*, p. 209). La CtEDU tuttavia si domanda se le restrizioni previste dall'art 41-*bis* abbiano, alla luce delle circostanze specifiche del caso, raggiunto la soglia minima di gravità richiesta per la violazione dell'art. 3 CEDU, per accertare se il rinnovo o la proroga delle restrizioni contestate fossero giustificati o meno.

Infatti, come riconosciuto dalla CtEDU, la natura della misura speciale di cui all'art. 41-*bis* non è punitiva bensì preventiva e di sicurezza, avendo come finalità quella di interrompere i rapporti tra il detenuto (a suo tempo capo di una delle maggiori organizzazioni criminali esistenti) e le reti criminali. Le autorità dello Stato devono pertanto eseguire periodicamente esami idonei ad accertare la persistente pericolosità del soggetto, per evitare il rischio di abusi o arbitrarietà. Secondo la CtEDU, un riesame con tali caratteristiche era stato fatto nel 2014 dal Tribunale di Roma; non altrettanto correttamente aveva operato il Ministro della Giustizia nel 2016 (a qualche mese dalla morte di Provenzano), il quale, a parere della Corte, non aveva tenuto sufficientemente conto dell'ulteriore deterioramento cognitivo del ricorrente. La CtEDU ha dunque concluso che non vi sono prove sufficienti che dimostrino che nel 2016 fosse giustificato prorogare il regime di cui all'articolo 41-*bis*, e ha dunque ravvisato all'unanimità in quest'ultima proroga della misura una violazione dell'art. 3 della CEDU. La constatazione della violazione è sufficiente a risarcire il danno non patrimoniale subito.

2.2. Equo processo, diritto alla proprietà privata

Nel caso *Cipolletta* (ricorso n. 38259/09, sentenza del 11 gennaio 2018), oggetto della controversia è la procedura di liquidazione coatta amministrativa di una società di costruzioni, avviata con sentenza del 30 aprile 1985 dal

tribunale di Macerata. Nell'ambito di tale procedimento, il ricorrente contestava il riconoscimento di un suo credito e, conseguentemente, aveva chiesto al commissario che presiedeva alla procedura di liquidazione coatta amministrativa l'ammissione del proprio credito al passivo dell'azienda in sede di verifica dei crediti dell'impresa in stato di insolvenza. Il ricorrente lamenta la durata irragionevolmente lunga del procedimento, avviato nel 1985 e non ancora definito a distanza di oltre vent'anni. Il rimedio interno della legge Pinto (l. 89/2001) non poteva essere fruito dal ricorrente in quanto la liquidazione coatta amministrativa è considerata nel diritto italiano, a differenza del procedimento fallimentare, una procedura amministrativa e non una controversia giurisdizionale a cui sia applicabile l'art. 6 CEDU. La CtEDU viceversa ha ritenuto che anche la procedura di liquidazione coatta amministrativa abbia sostanzialmente per oggetto la contestazione di un diritto e quindi che anche ad essa si applichino le garanzie dell'art. 6 CEDU.

Per valutare la ragionevole durata di un procedimento devono essere considerati vari criteri, sanciti dalla giurisprudenza della CtEDU, tra cui: la complessità della causa, il comportamento del ricorrente e quello delle autorità competenti, nonché la posta in gioco della controversia per gli interessati (*Cocchiarella c. Italia*, sentenza della Grand Chamber del 2006). Nel caso di specie, il procedimento era stato avviato nel 1985, data in cui il ricorrente aveva anche presentato al commissario la domanda di ammissione al passivo, e la procedura di liquidazione dell'attivo della società debitrice era ancora pendente nel 2010. Pertanto, pur riconoscendo la complessità delle procedure in materia di fallimento, la CtEDU ritiene che la durata contestata sia eccessiva e non sia stata conforme all'esigenza della «durata ragionevole». La CtEDU ha quindi statuito con sei voti contro uno che vi è stata violazione dell'art. 6 CEDU. Per quanto riguarda la lamentata impossibilità del ricorrente di avvalersi della legge Pinto, la CtEDU con sei voti contro uno ha constatato l'ulteriore violazione da parte dell'Italia dell'art. 13 CEDU.

Nel caso *L. M.* che vede riuniti altri 6 ricorsi (nn. 30290/15; 30346/15; 30324/15; 30355/15; 30448/15; 14824/16; 50830/16) i ricorrenti avevano contratto diversi virus (HIV, epatite B o epatite C) in seguito a trasfusioni di sangue o interventi chirurgici a cui erano stati sottoposti presso strutture del servizio sanitario nazionale. I ricorrenti avevano adito la Corte lamentando la violazione degli articoli 2, 6, 8 e 13 CEDU e dell'art. 1 Protocollo n. 1, a causa dell'introduzione di nuovi criteri che impedivano loro di giungere a composizioni amichevoli nell'ambito delle azioni civili da loro intraprese a livello nazionale e per l'eccessiva durata delle procedure di risarcimento e il rigetto, in taluni casi, delle loro domande di indennizzo. In data 16 gennaio 2018 la CtEDU ha disposto la cancellazione dal ruolo di tali ricorsi, in quanto i ricorrenti avevano accettato e in alcuni casi già ricevuto un indennizzo dallo Stato a titolo di equa soddisfazione.

Nella causa *Vito Rizzello*, che vede riuniti otto ricorsi (nn. 17799/10; 27923/10; 67551/10; 18230/11; 37764/11; 47181/11; 65762/13; 11409/14; 26949/14), i ricorrenti lamentavano una violazione dell'art. 6 CEDU in quanto l'introduzione con la legge finanziaria per il 2007 (l. 296/2006) di una norma interpretativa con effetto retroattivo in materia di calcolo delle pensioni che danneggiava dei cittadini italiani che avevano già acquisito il diritto a un certo livello pensionistico dopo aver lavorato in Svizzera, era contraria al principio dell'equo processo e alla divisione dei poteri. Il Governo italiano ha riconosciuto la sussistenza della violazione dell'art. 6 nei casi di specie, alla luce della

giurisprudenza della CtEDU (v. *Annuario 2013*, p. 246), e ha dunque deciso di versare a ciascun ricorrente una somma a titolo di riparazione dei danni materiali e morali da essi subiti. Per questo motivo la CtEDU in data 20 febbraio 2018 ha deciso di cancellare dal ruolo i ricorsi ex art. 37 CEDU.

Il 16 gennaio 2018, i casi *Concetta Cacciato e Michele Cacciato* (n. 60633/16) e *Alessandro Guiso e Vincenza Consiglio* (n. 50821/06) vengono dichiarati irricevibili dalla CtEDU in applicazione dell'art. 35 CEDU, in quanto la contestazione sulla presunta violazione dell'art. 1 Protocollo n. 1 da parte delle autorità italiane attraverso il prelievo dell'imposta sull'indennità di esproprio liquidata ai ricorrenti è stata ritenuta all'unanimità manifestamente infondata.

Con la sentenza del 22 febbraio 2018 la CtEDU si pronuncia una seconda volta nella causa *Drassich* (n. 65173/09).

Il caso riguarda un giudice italiano, condannato a tre anni per reati di corruzione ai sensi dell'art. 319 codice penale (falso e abuso d'ufficio) dal tribunale di Venezia. Tale condanna fu poi aumentata a tre anni e otto mesi il 12 giugno 2002 dalla Corte d'Appello di Venezia. In Cassazione, il capo di accusa di corruzione semplice era stato riqualificato come corruzione in atti giudiziari. Contro quest'ultima decisione, il ricorrente aveva presentato ricorso di fronte alla CtEDU, invocando la violazione dell'art. 6 CEDU. Secondo il ricorrente infatti la Corte di cassazione non lo aveva informato in maniera dettagliata sulla natura e il motivo dell'accusa nella nuova formulazione, negandogli così il tempo necessario per preparare la propria difesa e senza nemmeno avere la possibilità di discutere in contraddittorio la nuova accusa. Se, infatti, l'elemento materiale delle due fattispecie di corruzione è lo stesso, cioè la commissione di atti contrari ai doveri da parte di un pubblico funzionario per ottenere dei benefici, l'elemento soggettivo è diverso: nel caso della corruzione in atti giudiziari è richiesto infatti un dolo specifico. Era pertanto plausibile sostenere che i mezzi di difesa sarebbero stati diversi da quelli scelti per contestare la precedente accusa. La CtEDU, con sentenza del 11 dicembre 2007, aveva riscontrato una violazione dell'art. 6 CEDU e, anche se non compete alla CtEDU indicare le modalità e le forme in cui uno stato debba adempiere al proprio obbligo di conformarsi alle sue decisioni, in questo caso aveva ravvisato nella riapertura del procedimento già chiuso in Cassazione o nella apertura di un procedimento nuovo il mezzo più idoneo a porre rimedio all'illecito.

Come anche affermato dal Comitato dei Ministri nella raccomandazione n. R (2000) 2, e in linea con quanto emerge dalla prassi relativa al controllo dell'esecuzione delle sentenze della Corte, il riesame di una causa o la riapertura del procedimento riconosciuto non conforme ai parametri del giusto processo costituiscono in taluni casi i mezzi più efficaci, se non addirittura gli unici, per realizzare la *restitutio in integrum*, vale a dire ripristinare, per quanto possibile, la situazione in cui si trovava la parte lesa prima della violazione della CEDU.

Il 25 maggio 2009 la Corte di cassazione ha pertanto pronunciato una nuova sentenza, in cui ha nuovamente condannato il ricorrente per corruzione in atti giudiziari. Anche in quest'ultimo caso però il ricorrente ha ravvisato un nuovo contrasto con l'art. 6 CEDU. Secondo il ricorrente, anche in questo caso la Corte di cassazione nel riqualificare i fatti *in pejus* non lo aveva informato in modo adeguato e in tempo utile circa la natura e i motivi delle accuse a suo carico, né lo aveva informato della sua intenzione di trattare direttamente il merito della causa invece di rinviarne la trattazione alla Corte d'appello. In aggiunta, il ricorrente lamentava il diniego opposto dalla Corte di cassazione alla sua richiesta di partecipare personalmente al processo.

La CtEDU rammenta che per pronunciarsi sul carattere equo del procedimento, quest'ultimo deve essere considerato nel suo complesso. Ovviamente la notifica dell'accusa, come sottolinea la CtEDU, ha un significato fondamentale in quanto costituisce l'atto con cui una persona viene portata ufficialmente a conoscenza non solo dei fatti ma anche della qualificazione giuridica delle accuse formulate a suo carico e in questo costituisce una condizione fondamentale dell'equità del procedimento. La Corte però riconosce che le disposizioni dell'art. 6(3) non impongono alcun requisito particolare circa le modalità con cui l'imputato deve essere informato della natura e del motivo dell'accusa formulata a suo carico.

Dal momento che il procedimento oggetto del ricorso era stato riaperto di fronte alla Corte di cassazione proprio per conformarsi alla sentenza della CtEDU, secondo la CtEDU non si può ritenere che il ricorrente non fosse in grado di prevedere la riqualificazione dei fatti a lui ascritti come corruzione in atti giudiziari. Inoltre, secondo la Corte, nei cinque mesi successivi alla revoca parziale della condanna e alla riapertura del processo, l'interessato ha potuto depositare dinanzi alla Corte di cassazione due memorie scritte, e l'avvocato del ricorrente ha discusso oralmente la causa all'udienza del 25 maggio 2009. In queste condizioni, la CtEDU non vede per quali motivi la causa avrebbe dovuto essere rinviata d'ufficio dinanzi a un giudice di merito. Infatti, il riesame aveva per oggetto solo motivi di diritto e non di fatto. Anche la negata possibilità di comparire personalmente di fronte alla Corte non appare in contrasto con le esigenze dell'art. 6 CEDU. Tenuto conto di quanto sopra esposto, la CtEDU all'unanimità ritiene che i diritti del ricorrente di essere informato dettagliatamente circa la natura e il motivo dell'accusa formulata nei suoi confronti e di disporre del tempo e delle facilitazioni necessarie per preparare la sua difesa non siano stati violati.

La causa *Anna Maria Cristaldi* (n. 29923/13) viene dichiarata all'unanimità irricevibile dalla CtEDU il 22 maggio 2018 in quanto manifestamente infondata. Secondo la Corte, la mancata percezione da parte della ricorrente, magistrata, dell'indennità giudiziaria speciale (una componente degli emolumenti dovuti ai magistrati e che si ricollega all'effettivo svolgimento di funzioni giudiziarie) durante l'assenza dal lavoro dovuta a congedo obbligatorio per maternità, non è una forma di discriminazione indiretta che colpisce i magistrati donna. L'indennità è infatti dovuta a tutti i magistrati, uomini e donne, in relazione all'effettivo esercizio della funzione giudiziaria. Il fatto che la magistrata in maternità (alla quale spettano tutte le altre componenti dello stipendio per il periodo di astensione obbligatoria dal servizio) non ne possa usufruire, non costituisce una discriminazione basata sul genere.

La CtEDU ha deciso con sentenza del 5 luglio 2018 la causa *Centro Demarzio S.R.L.* (n. 24/11). La ricorrente è una società che gestisce un centro di terapia fisica e di radiodiagnostica operante fin dal 1991 in convenzione con il Servizio Sanitario Nazionale. A seguito dell'uscita dalla società di uno dei soci fondatori, con deliberazione n. 383 dell'8 aprile 1993, l'amministrazione sanitaria revocò la convenzione. Nel 1996 il TAR Puglia annullò tale decisione in quanto l'uscita del socio a cui faceva originariamente capo la convenzione con il sistema sanitario nazionale non costituisce di per sé motivo di revoca della convenzione. Con deliberazione n. 1143 del 28 giugno 1997, l'Amministrazione sanitaria ripristinò dunque la convenzione con la società

ricorrente con effetto dal primo agosto 1997. Il 23 novembre 1998, però la società ricorrente chiese il risarcimento per la perdita economica dovuta alla sospensione della convenzione dal 1993 al 1997. Con sentenza del 22 febbraio 2006, il TAR respinse il ricorso, ritenendo che l'atto illegittimo fosse stato adottato a seguito di un «errore scusabile» dell'amministrazione. La società ha infine adito la CtEDU, ritenendo che l'atto della Regione Puglia, poi riconosciuto illegittimo, abbia costituito un'ingerenza nel diritto al rispetto dei propri beni, garantito dall'articolo 1 Protocollo n. 1 CEDU, da cui è derivata una ingente perdita economica che risulta tuttavia non riparabile stante la decisione riportata del TAR.

Secondo la giurisprudenza consolidata della CtEDU, la nozione di bene non comprende solo i beni esistenti, ma anche crediti sui quali un individuo ha maturato una aspettativa legittima di vederli onorati. Nel caso di specie, la CtEDU ha ritenuto che lo Stato abbia operato un'ingerenza sulle aspettative dell'azienda incompatibile con il diritto al rispetto dei suoi beni, senza ottenere alcun indennizzo; il carattere scusabile dell'errore commesso dall'amministrazione sanitaria non può di per sé giustificare l'ingerenza in questione. La Corte condanna all'unanimità l'Italia al pagamento di 394.000 EUR per i danni morali e materiali subiti dalla società ricorrente.

Nel caso *Therapic Center S.R.L.* (n. 39186/11), che vede riuniti anche altri nove ricorsi, la CtEDU con sentenza del 4 ottobre 2018 si è espressa circa la durata ragionevole di attesa per l'applicazione di un decreto ingiuntivo del tribunale.

I ricorrenti avevano ottenuto dal tribunale di Napoli dei decreti ingiuntivi a loro favore nei confronti di un'Azienda Sanitaria Locale (ASL) in date comprese tra il 2009 e il 2010. Ma le leggi finanziarie adottate negli anni successivi (leggi 191/2009, 220/2010, 111/2011 e 189/2012) avevano introdotto disposizioni (dichiarate incostituzionali con la sentenza n. 186 del 12 luglio 2013 della Corte costituzionale) il cui effetto era stato di impedire ogni azione giudiziaria finalizzata a ottenere il pagamento dei debiti da parte della ASL. Solo a distanza di anni la ASL pagò completamente (ricorsi nn. 39189/11, 39190/11 e 39194/11) o parzialmente (ricorsi nn. 39186/11, 39187/11, 39192/11, 39193/11, 39196/11, 39197/11, 39198/11) i debiti contratti con le società ricorrenti. Con il ricorso alla CtEDU le società lamentano dunque il ritardo con cui la ASL si è conformata ai decreti ingiuntivi resi esecutivi dal tribunale di Napoli.

La CtEDU rammenta di avere fissato il principio secondo il quale il diritto di ricorrere a un tribunale sarebbe solo illusorio se l'ordinamento giuridico di uno Stato permettesse che una decisione giudiziaria definitiva e vincolante rimanesse inoperante. Indipendentemente dalla complessità delle sue procedure di esecuzione o del suo sistema amministrativo, lo Stato è tenuto, in virtù della CEDU, a garantire che le sentenze siano eseguite entro un tempo ragionevole a vantaggio del titolare del diritto accertato. Il carattere ragionevole dei tempi dell'esecuzione deve essere valutato tenendo conto in particolare della complessità della procedura necessaria, del comportamento delle parti e delle autorità competenti, nonché dell'importo e della natura dell'oggetto dell'esecuzione. Secondo la giurisprudenza della CtEDU, laddove l'esecuzione di un atto giudiziario non pone alcun problema particolare, trattandosi semplicemente di versare una somma di denaro, un ritardo di un anno e due mesi viola il diritto del ricorrente a un tribunale; un periodo d'attesa di sei mesi

invece non è di per sé irragionevole. Nella fattispecie, la CtEDU osserva che i ritardi con cui la ASL ha pagato le società ricorrenti nelle cause nn. 39189/11, 39190/11 e 39194/11 sono ampiamente superiori a un anno e due mesi; per quanto riguarda gli altri ricorsi, la ASL non ha ancora completamente pagato i propri debiti dopo più di sette anni dal deposito in cancelleria dei decreti ingiuntivi del tribunale. Inoltre, dal momento che il Governo non ha proposto alcun argomento che giustifichi l'inerzia della ASL, secondo la CtEDU non è necessario cercare di stabilire se sia stato mantenuto un giusto equilibrio tra l'interesse generale della comunità e gli imperativi della salvaguardia dei diritti individuali. Pertanto, la CtEDU riscontra la violazione dell'art. 6 CEDU e condanna l'Italia al pagamento delle spese e del danno materiale subito dalle ricorrenti.

Analoga è la problematica affrontata nella causa *Casa di Cura Valle Fiorita S.R.L.* (n. 67944/13). La CtEDU, con sentenza del 13 dicembre 2018, si è espressa infatti circa la mancata esecuzione di una sentenza definitiva di sgombero di un immobile occupato.

La ricorrente è una società a responsabilità limitata proprietaria di un fabbricato che, tra il 1971 e il 2011, è stato utilizzato come clinica. Dal 2011, con la cessazione dell'attività, l'edificio è rimasto inutilizzato. Dal 6 dicembre 2012 esso risulta occupato da un centinaio di persone che erano entrate con la forza nell'immobile. Lo stesso giorno dell'occupazione, la società ricorrente presentava una denuncia al procuratore della Repubblica segnalando la violazione del suo diritto di proprietà e chiedendo lo sgombero dei locali. Il 9 agosto 2013 il giudice per le indagini preliminari di Roma dispone il sequestro preventivo dell'immobile, ipotizzando il reato di occupazione abusiva di immobile (art 633 codice penale). Dalle indagini era infatti emerso che subito dopo esservi entrati, gli occupanti avevano installato cancellate per impedire l'ingresso di altre persone. La situazione inoltre aveva causato un forte degrado dell'immobile e costituiva un pregiudizio economico rilevante per la proprietà. Nonostante la società ricorrente avesse intrapreso molte iniziative e avesse sollecitato più volte le pubbliche autorità, lo sgombero non era mai stato eseguito.

La giurisprudenza della CtEDU riconosce il diritto all'esecuzione di una decisione giudiziaria come uno degli aspetti del diritto di accesso alla giustizia, elemento imprescindibile dello stato di diritto. La fase dell'esecuzione di una sentenza, indipendentemente da quale giudice l'abbia pronunciata, deve essere considerata parte integrante del «processo» ai sensi dell'art. 6 CEDU. La CtEDU ha dunque esaminato se le misure adottate dalle autorità italiane siano state adeguate e sufficienti a garantire il rispetto degli obblighi positivi posti a suo carico. Nel caso di specie, la Corte osserva anzitutto che la decisione del giudice per le indagini preliminari di Roma del 9 agosto 2013 riguardava la tutela del diritto di proprietà della ricorrente e che la decisione di sequestro aveva carattere di urgenza, in quanto destinata a preservare l'integrità del bene. Non solo però tale decisione non è stata eseguita, ma, osserva la CtEDU, non si è nemmeno tentato di darvi esecuzione. Il Governo ha addotto ragioni di ordine pubblico e motivazioni di ordine sociale. Questo però non giustifica l'inerzia totale e prolungata delle autorità italiane. L'inerzia non è giustificabile neppure in ragione della mancanza di risorse o di alloggi alternativi da fornire agli occupanti l'immobile. Le autorità nazionali, nel caso di specie, hanno privato le disposizioni dell'art. 6 della CEDU di qualsiasi

effetto utile. Si conclude pertanto che vi è stata una violazione dell'art. 6 CEDU e dell'art. 1 Protocollo n. 1.

2.3. Leggi retroattive con effetti su procedimenti in corso in materia di proprietà

La CtEDU si è espressa con sentenza del 5 luglio 2018 nel caso *Castello del Poggio S.S. e altri* (nn. 30015/09, 34644/09, 10723/10). A partire dagli anni 1980, le società agricole italiane, tra cui le ricorrenti, hanno usufruito di un duplice beneficio, rappresentato da trasferimenti finanziari e sgravi dei contributi previdenziali per i loro dipendenti. Nel luglio 1988 l'Istituto Nazionale Previdenza Sociale (INPS) pubblicò una circolare secondo la quale i benefici e gli sgravi non erano cumulativi ma alternativi. In date diverse, le aziende ricorrenti intentarono delle azioni contro l'INPS, contestando l'applicazione della circolare. Le ricorrenti vinsero la causa in primo grado. L'INPS interpose appello. Nel novembre 2003, mentre le azioni intentate dalle ricorrenti erano pendenti dinanzi alle Corti d'Appello, il legislatore italiano adottò la l. 326/2003, che prevedeva espressamente l'alternatività tra i benefici e gli sgravi, con l'effetto di determinare la conclusione dei procedimenti ancora in corso in senso favorevole per lo Stato.

La CtEDU conferma la posizione espressa in una serie di sentenze precedenti uguali in motivo e diritto, compresa la causa *Azienda Agricola Silverfunghi S.a.s. e altri c. Italia* (nn. 48357/07, 52677/07, 52687/07 e 52701/07, del 24 giugno 2014; v. *Annuario 2015*, p. 243). In questa sentenza, la CtEDU aveva affermato che l'uso di una legislazione retroattiva che ha l'effetto di determinare, a favore dello Stato, dei procedimenti pendenti è incompatibile con l'art. 6 CEDU. Un tale utilizzo del potere legislativo, infatti, usurpa di fatto la funzione della magistratura e viola il diritto a un equo processo.

Sulla specifica problematica, la giurisprudenza italiana, fino alla modifica legislativa del 2003, aveva costantemente ritenuto cumulabili i due benefici sia in base al significato letterale delle norme applicabili, considerate inequivoche, sia della *ratio* dei due benefici che avevano una funzione diversa e operavano a livelli differenti. La *ratio* della novella normativa di tipo «interpretativo» sembra proprio quella di sottrarre lo Stato all'obbligo di fornire cumulativamente i previsti sussidi. La giurisprudenza della CtEDU ha già stigmatizzato in varie occasioni la pratica di introdurre leggi interpretative con efficacia retroattiva in materie economiche per garantire un maggior introito (o una minore spesa) per l'Erario (*Maggio e altri c. Italia; Agrati e altri c. Italia; Arras e altri c. Italia; De Rosa c. Italia* – v. anche *Annuario 2012*, pp. 287-289; *Annuario 2013*, p. 283; *Annuario 2014*, p. 242). Decidendo di seguire anche nel caso di specie la propria giurisprudenza, data l'assenza di nuovi argomenti da parte del Governo italiano, la CtEDU riconosce una violazione dell'art. 6 CEDU.

Nei casi *Staibano e altri* (n. 29907/07) e *Mottola* (n. 29932/07) la CtEDU, con sentenza del 6 settembre 2018, si è nuovamente pronunciata sul caso dei cosiddetti «medici a gettone». Già con due sentenze del 4 febbraio 2014 la CtEDU aveva rilevato in questi casi la violazione dell'art. 6 e 1 del Protocollo n. 1 della CEDU (v. *Annuario 2015*, p. 243; *Annuario 2016*, pp. 172-173). Fra il 1983 e il 1997 il Policlinico dell'Università di Napoli aveva assunto con contratti a termine un certo numero di medici, poi stabilizzati con contratti a tempo indeterminato. A partire da una certa data, in forza di una norma che ha innovato in materia di riparto di competenze tra giudici ordinari e TAR, taluni dipendenti pubblici, tra cui i medici assunti dal Policlinico dell'Università di Napoli, si sono trovati privati della possibilità di presentare ricorso per far valere il proprio diritto

al trattamento pensionistico maturato nel periodo di lavoro a tempo indeterminato. In questo modo, lo Stato italiano ha impedito anche l'esecuzione effettiva delle sentenze della CtEDU. Quest'ultima ha dunque condannato l'Italia al pagamento di un indennizzo per danni morali e materiali per oltre 500.000 euro. In materia si veda anche la sentenza della Corte costituzionale 6/2018 – v., in questa Parte, 1.1.1.

2.4. Nulla poena sine lege: confisca urbanistica

Nel caso *G.I.E.M. s.r.l e altri* (nn. 1828/06, 34163/07, 19029/11) la CtEDU con sentenza del 28 giugno 2018 si è espressa circa la confisca di beni per lottizzazione abusiva in assenza di condanna penale e dunque potenzialmente in contrasto con l'art. 7 della CEDU.

Al fine della valutazione del caso la CtEDU ha dovuto innanzitutto verificare se la confisca, come disciplinata nell'ordinamento italiano, sia qualificabile come «pena» ai sensi dell'art. 7 della CEDU.

La giurisprudenza CtEDU ha individuato una serie di elementi che caratterizzano una misura come avente natura «penale», secondo la CEDU. Bisogna pertanto considerare «se sia stata imposta a seguito di una condanna per reato, la natura e lo scopo della misura in questione, la sua qualificazione nel diritto interno, le procedure connesse alla sua adozione e alla sua esecuzione nonché la sua gravità». Il fatto che la confisca sia stata applicata a seguito di una condanna per un fatto qualificato come reato dal diritto interno costituisce solo uno fra vari elementi da prendere in considerazione. La CtEDU, in altri termini, punta a impedire che gli Stati infliggano una misura sostanzialmente penale senza attenersi alle garanzie previste dall'art. 7 CEDU, semplicemente evitando di definirla «pena».

Se la confisca è disposta indipendentemente da una condanna penale, un primo elemento per qualificare tale misura come «pena» viene meno. Possono essere utilizzati però gli altri criteri citati sopra. Per quanto riguarda la qualifica nel diritto italiano, la «confisca urbanistica», nei casi in esame, è disciplinata dall'art. 44 del testo unico in materia edilizia, rubricato come «Sanzioni penali». Rispetto alla natura e lo scopo della confisca, la Grande Camera conferma le conclusioni della Camera nelle sentenze *Sud Fondi S.r.l. e altri e Varvara* (v. *Annuario 2014*, p. 243), stando alle quali la confisca per lottizzazione abusiva subita dai ricorrenti aveva un carattere e uno scopo punitivi nei confronti dei responsabili delle trasformazioni illecite dei terreni. Tale misura è inoltre da ritenere particolarmente onerosa e intrusiva, in quanto applicata a tutti i terreni del sito, e non solo a quelli dove poteva esserci il sospetto che fossero stati commessi abusi. Anche per quanto attiene il profilo della procedura di adozione ed esecuzione, la CtEDU nota che in tutti i casi sottoposti al suo esame la misura della confisca è stata applicata da un giudice penale. Per tutte queste ragioni, la CtEDU conclude che le confische urbanistiche costituiscono delle «pene» ai sensi dell'art. 7 CEDU. Dal momento però che in nessuno dei casi in esame vi sono state condanne formali che abbiano dimostrato la sussistenza di un reato, la CtEDU ha ritenuto, con 15 voti contro due (e in un caso con 10 contro 7), che la confisca urbanistica subita dai ricorrenti sia incompatibile con l'art. 7 CEDU.

La CtEDU ha anche riscontrato all'unanimità la contrarietà della misura all'art. 1 del Protocollo n. 1 che richiede per qualsiasi ingerenza sul diritto al pacifico godimento della proprietà un ragionevole rapporto di proporzionalità tra i mezzi impiegati e lo scopo perseguito. Nei casi di specie, la mancata presa in considerazione di misure meno restrittive e la portata molto estesa della confisca, che si è riverberata anche su aree appartenenti a terzi, hanno fatto venir meno il giusto equilibrio fra i mezzi impiegati e lo scopo perseguito. Nel caso di uno dei ricorrenti, per il quale la Corte di cassazione aveva disposto il proscioglimento per prescrizione, pur affermando che la sua responsabilità penale per abuso edilizio risultava provata, la CtEDU, con 16 voti a uno, riscontra anche la violazione da parte dell'Italia dell'art. 6(2) CEDU, in quanto il giudizio della Suprema Corte, che ha chiuso il procedimento senza disporre il rinvio al giudice territoriale, ha violato il principio della presunzione di innocenza.

Nella causa *Silvio Berlusconi* (n. 58428/13) il ricorrente lamentava la violazione dell'art. 7 CEDU e 3 del Protocollo n. 1 e 13 CEDU da parte del d.lgs. 235/2012 (Testo unico delle disposizioni in materia di incandidabilità e di divieto di ricoprire cariche elettive e di governo conseguenti a sentenze definitive di condanna per delitti non colposi) per il suo contrasto con i principi di legalità, prevedibilità, proporzionalità e irretroattività delle sanzioni penali. Il decreto in questione è stato adottato nell'ambito di un piano d'azione nazionale anticorruzione che si era reso necessario alla luce delle valutazioni del 2008 e 2009 del Gruppo di Stati contro la corruzione (GRECO) e anche per allinearsi con la maggior parte degli Stati europei che disponevano già di un tale piano. L'art. 1 del decreto prevede il divieto di presentarsi alle elezioni o di ricoprire la carica di senatore o di deputato in caso di condanna definitiva a una pena superiore a due anni di reclusione per un delitto non colposo per il quale sia prevista la pena della reclusione non inferiore nel massimo a quattro anni; l'art. 3 dispone inoltre che, qualora la causa di incandidabilità sopraggiunga o sia accertata nel corso del mandato elettivo, spetta alla Camera alla quale il deputato o il senatore condannato appartiene deliberare ai sensi dell'art. 66 della Costituzione. Il ricorrente, a seguito delle elezioni del Senato del 24 febbraio 2013, era stato eletto senatore. Il 1° agosto 2013 la Corte di cassazione confermò in via definitiva la condanna di Berlusconi alla pena di quattro anni di reclusione per il reato di frode fiscale nell'ambito del «processo Mediaset». Il 27 novembre 2013 il Senato invalidò l'elezione del ricorrente. Berlusconi decise pertanto di ricorrere alla CtEDU.

L'8 marzo 2018, tuttavia, il tribunale di sorveglianza di Milano ha accolto la domanda di riabilitazione presentata dal ricorrente. Il 27 luglio 2018 quest'ultimo informa la CtEDU di voler revocare il proprio ricorso, dal momento che, alla luce dell'avvenuta riabilitazione e del venire meno della sua incandidabilità, una eventuale decisione favorevole della CtEDU non sarebbe idonea a produrre alcun effetto utile. La Grande Camera con decisione comunicata il 27 novembre 2018 accoglie la richiesta e cancella dal ruolo il ricorso.

2.5. Vita privata e familiare

Nel caso *D'Acunto e Pignataro* (n. 6360/13), decisa dalla CtEDU con sentenza del 12 luglio 2018, oggetto della controversia è la compatibilità tra le misure adottate in Italia per l'affidamento dei due figli di una delle due ricorrenti e i diritti previsti dalla CEDU.

L'affidamento di due minori figli della prima ricorrente presso una casa-famiglia era stato ritenuto necessario a causa dell'insalubrità del domicilio familiare e della inosservanza da parte della madre dell'ordine di bonifica dello stato dei luoghi. Una perizia aveva inoltre concluso che la prima ricorrente, considerata una personalità «borderline», non era in grado di provvedere all'accudimento dei bambini. L'affido o la custodia alla nonna (seconda ricorrente) era stato escluso a causa della relazione conflittuale esistente tra quest'ultima e la prima ricorrente. Anche il diritto di visita delle ricorrenti era stato limitato dal tribunale per i minorenni, allo scopo asserito di preservare il benessere dei minori.

La CtEDU riconosce che in casi come quello di specie i tribunali spesso si trovano ad affrontare interessi difficilmente conciliabili; sottolinea però che nella ricerca dell'equilibrio tra questi ultimi, l'interesse superiore del minore deve essere una considerazione fondamentale. Nel caso di specie, secondo la CtEDU le autorità giudiziarie hanno deciso l'affido in casa-famiglia e le restrizioni al diritto di visita sulla base di elementi di prova sufficienti e adeguati (tra cui testimonianze, perizie e note mediche). La CtEDU tuttavia osserva che, benché la diagnosi di una personalità «borderline» non richieda di essere costantemente rivista, vista l'impossibilità di valutarne le prospettive di evoluzione a breve termine, è però doveroso per le autorità preposte chiedere un aggiornamento della perizia, al fine di verificare la perdurante sussistenza degli elementi posti a fondamento della decisione (v. per es. *Cincimino c. Italia*, *Annuario 2017*, p. 247-8; *Improta c. Italia*, *Annuario 2018*, p. 243). In questo caso il tribunale, nel decidere in particolare in merito alla sospensione della potestà genitoriale in data 9 novembre 2012, si era basato sul rapporto di perizia redatto il 19 maggio 2010, peraltro parzialmente contestato dal perito di parte. Secondo la CtEDU il tribunale, non disponendo una nuova perizia, si era preclusa la possibilità di tener conto dell'evoluzione della situazione. La CtEDU ha concluso dunque all'unanimità che le autorità italiane non hanno rispettato gli obblighi positivi derivanti dall'art. 8 CEDU. Per quanto riguarda la pretesa violazione dell'art. 3 CEDU, la Corte ritiene le argomentazioni delle ricorrenti insufficientemente provate.

Con la sentenza 27 settembre 2018 nella causa *Brazzi* (n. 57278/11), la CtEDU si è espressa circa la compatibilità di una perquisizione nell'abitazione del ricorrente con i diritti riconosciuti dalla CEDU.

Il ricorrente è nato in Italia, risiede abitualmente in Germania, è iscritto nel registro degli Italiani residenti all'estero dal 2009 ed è proprietario di una casa in Italia. Sospettandolo di evasione fiscale, il 13 luglio 2010 la procura della Repubblica di Mantova autorizzava la Guardia di Finanza ad effettuare una perquisizione nell'abitazione italiana del ricorrente il quale, trovandosi all'estero, si era reso telefonicamente disponibile a collaborare, mettendo a disposizione documenti in merito ai suoi redditi attraverso le autorità tedesche. Il 13 luglio 2010 il procuratore di Mantova avviava l'azione penale nei confronti del ricorrente ed emetteva un mandato di perquisizione dell'abitazione e dei veicoli della persona interessata. Tale perquisizione si svolgeva in presenza del padre del ricorrente il 6 agosto 2010. Al termine, le autorità non sequestrarono alcun documento. Su richiesta del ricorrente, il giudice per le indagini preliminari di Mantova dispose l'archiviazione del caso con decreto del 7 ottobre 2010. Nel frattempo, il ricorrente aveva però anche presentato ricorso per Cassazione, lamentando l'illegittimità dell'ordinanza di perquisizione del 13 luglio 2010, ricorso dichiarato inammissibile dalla Corte Suprema sulla scorta della normativa vigente che non prevede l'impugnabilità di tali misure. Contro tale diniego è proposto ricorso alla CtEDU per contrarietà con il rispetto della vita privata.

La CtEDU rileva che la violazione di un diritto deve raggiungere un minimo di gravità per passare il vaglio di ammissibilità; il ricorrente cioè deve aver subito un pregiudizio significativo. La gravità deve essere valutata alla luce sia della percezione soggettiva del ricorrente, sia del valore oggettivo di una determinata causa. Nel caso di specie, anche se non vi è stato un pregiudizio economico, in quanto la perquisizione non ha condotto al sequestro di alcun bene, la controversia ha tuttavia sufficiente rilevanza, poiché tocca una questione di principio, che attiene al rispetto dei beni e del domicilio del ricorrente e all'esistenza, nell'ordinamento italiano, di un efficace controllo giurisdizionale rispetto a una misura di perquisizione. L'art. 8(2) CEDU impone che tale misura sia prevista dalla legge, ispirata da uno o più scopi legittimi tra quelli previsti dalla stessa norma e necessaria in una società democratica. Non vi sono dubbi circa il fatto che la perquisizione disposta nel caso di specie fosse giuridicamente fondata (articoli 247 e ss. codice di procedura penale). Il principio dello stato di diritto impone però che siano disponibili garanzie adeguate e sufficienti contro l'abuso e l'arbitrarietà. Nel caso in esame, la perquisizione è intervenuta in una fase preliminare del procedimento penale. La legislazione nazionale non prevede un controllo giurisdizionale *ex ante factum* sulla legalità e sulla necessità di tale misura istruttoria. Secondo la CtEDU, viceversa, dovrebbero esistere garanzie, come per esempio la possibilità di realizzare un controllo giurisdizionale *ex post facto* della legittimità e della necessità, in fatto e diritto, della misura, e la possibilità, in caso di abuso, di ottenere una riparazione adeguata. In questo caso, però, nessuno ha vagliato la legittimità e la necessità del mandato di perquisizione, e dunque il ricorrente non ha potuto chiedere una congrua riparazione del danno, in quanto l'articolo 257 del codice di procedura penale la prevede soltanto nel caso in cui la perquisizione sia stata seguita da un sequestro di beni. L'indisponibilità di un controllo giurisdizionale *ex ante* o *ex post factum* comporta dunque, secondo la CtEDU, la mancanza di sufficienti garanzie procedurali contro l'arbitrarietà o gli abusi da parte delle autorità incaricate della perquisizione. Di conseguenza, la CtEDU ha ritenuto all'unanimità che la perquisizione sia stata eseguita dalle autorità competenti in violazione dell'art. 8 CEDU.

Nella causa *S. V.* (n. 55216/08) la CtEDU si è espressa con la sentenza dell'11 ottobre 2018 circa il cambiamento di nome di una persona trans.

La ricorrente era stata assegnata alla nascita al sesso maschile e di conseguenza, ai sensi dell'art. 35 del d.p.r. 3 novembre 2000, il nome attribuito corrispondeva al sesso ivi registrato. Nell'ambito del suo percorso di transizione verso l'identità femminile, la ricorrente nel novembre 2000 presenta al tribunale civile di Roma una richiesta, formulata in base all'art. 3 l. 164/1982, di autorizzazione all'operazione chirurgica di modifica dei caratteri sessuali. Ottenuta l'autorizzazione, nell'attesa di effettuare l'intervento chirurgico, nel maggio 2001 chiedeva al prefetto di Roma di cambiare il proprio nome, in base all'art. 89, d.p.r. 396/2000, adottandone uno femminile. La ricorrente affermava infatti che la mancata conformità fra la sua apparenza fisica e l'indicazione di un nome maschile sui suoi documenti di identità la esponeva a continue forme di umiliazione e di imbarazzo. Il prefetto respinse tale domanda, affermando che, secondo il d.p.r. 396/2000, il nome di una persona deve corrispondere al suo sesso e che dunque, senza una decisione giudiziaria definitiva recante una rettifica dell'attribuzione del sesso, il nome della ricorrente non poteva essere modificato. Solo nel 2003, dopo l'intervento di modificazione, il tribunale di Savona dispose la rettifica dell'indicazione del sesso e la conseguente

modifica del nome. Oggetto della doglianza della ricorrente di fronte alla CtEDU è l'impossibilità di ottenere il cambiamento di nome per più di due anni e mezzo prima dell'operazione chirurgica volta a modificare i suoi caratteri sessuali.

Se la CtEDU si era già trovata in svariate occasioni ad esprimersi circa il riconoscimento giuridico dell'identità di genere delle persone transessuali e sulle condizioni di accesso all'operazione di modifica dei caratteri sessuali, questo rappresenta il primo caso in cui la CtEDU si pronuncia sulla condizione in cui si trovano molte persone trans, impossibilitate a ottenere il cambiamento del nome prima di essersi sottoposte all'intervento chirurgico. Tale fattispecie secondo la CtEDU rientra senza dubbio nell'ambito di applicazione dell'art. 8 CEDU, in linea con la propria giurisprudenza in merito alla scelta o il cambiamento di cognomi o nomi di persone fisiche. In questa materia, gli Stati godono di un ampio margine di apprezzamento nel regolamentare le condizioni necessarie per cambiare i nomi delle persone fisiche, giustificato dall'esistenza dell'interesse pubblico di garantire la certezza del diritto, una precisa registrazione della popolazione e l'identificazione delle persone. La CtEDU ha tuttavia avuto già modo di sottolineare come la particolare importanza che assumono le questioni relative a uno degli aspetti più intimi della vita privata, ossia il diritto all'identità di genere, restringa il margine di apprezzamento degli Stati. La CtEDU, dunque, senza volersi sostituire alle autorità nazionali competenti per definire la politica più opportuna in questa materia, ha inteso stabilire se l'Italia abbia mantenuto un giusto equilibrio nel ponderare l'interesse generale e l'interesse privato della ricorrente a che il suo nome corrisponda alla sua identità di genere. Nel caso di specie, secondo la CtEDU le autorità italiane non hanno adeguatamente valutato la situazione specifica della ricorrente, la quale aveva manifestato chiaramente l'intenzione di sottoporsi all'intervento chirurgico, aveva già intrapreso da anni un processo di transizione e si presentava, nell'aspetto fisico e nelle relazioni sociali, già da tempo come donna. Il rigetto della richiesta della ricorrente di modificare il proprio nome si era basato su argomenti meramente formali. Secondo la CtEDU, la rigidità del processo giudiziario di riconoscimento dell'identità di genere delle persone transessuali in vigore all'epoca dei fatti non solo è contraria alla Raccomandazione CM/Rec(2010)5, che richiede agli Stati di consentire i cambiamenti di nome e di sesso anagrafico nei documenti ufficiali in modo rapido, trasparente e accessibile, ma ha anche posto la ricorrente, per un periodo di tempo irragionevolmente lungo, in una situazione di vulnerabilità, umiliazione e ansia. La CtEDU conclude all'unanimità, che vi è stata da parte dell'Italia violazione dell'art. 8 CEDU, in quanto la pubblica autorità non ha adempiuto ai suoi obblighi positivi di garantire il diritto dell'interessata al rispetto della vita privata.

Nel caso *Francesco Luca Costa Sanseverino Di Bisignano* (n. 58330/16) il ricorrente lamentava la violazione dell'art. 8 CEDU a causa della mancata diligenza da parte delle autorità competenti ad attuare il suo diritto di visita ai figli dati in custodia ad altra persona, alle condizioni stabilite dai giudici nazionali a partire dal 2009. Il Governo italiano ha riconosciuto la violazione del diritto al rispetto della vita familiare del ricorrente e si è impegnato al pagamento di una somma di denaro come rimedio per i danni subiti e le spese sostenute. La CtEDU ha dunque deciso in data 15 maggio 2018 di cancellare il ricorso dal ruolo.

3. L'Italia nella giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione Europea

3.1. Limitazioni all'impugnabilità delle decisioni in materia di protezione internazionale

Nella causa C-422/18 (FR contro il Ministero dell'Interno – Commissione Territoriale per il riconoscimento della Protezione Internazionale presso la Prefettura U.T.G. di Milano), il giudice chiede l'intervento della CGUE circa la compatibilità con il diritto dell'UE di alcune norme italiane in materia di protezione internazionale, le quali prevedono che le decisioni di rigetto delle domande di protezione internazionale siano adottate a seguito di un esame delle domande da parte delle commissioni territoriali in formazione collegiale, e siano impugnabili in sede giurisdizionale; la decisione del tribunale che statuisce su tale impugnazione tuttavia, in forza dell'adozione del d.l. 17 febbraio 2017, n. 13 (Disposizioni urgenti per l'accelerazione dei procedimenti in materia di protezione internazionale, nonché per il contrasto dell'immigrazione illegale), convertito in legge, con modifiche, dalla l. 13 aprile 2017, n. 46, non è a sua volta impugnabile dinanzi alla Corte d'appello. In caso di rigetto, confermato in sede giudiziale, della domanda di protezione internazionale, l'eventuale ricorso per cassazione, inoltre, non sospende l'efficacia esecutiva del rigetto. Secondo l'art. 373 del codice di procedura civile, tuttavia, il giudice che ha pronunciato la decisione nel merito può, su istanza di parte e qualora dall'esecuzione possa derivare «grave e irreparabile danno», disporre con ordinanza non impugnabile che l'esecuzione sia sospesa o che sia prestata congrua cauzione. Questa è stata la procedura seguita da un richiedente asilo nigeriano, che aveva motivato la propria domanda di protezione con la sua omosessualità, che lo espone nel paese d'origine a grave rischio di persecuzione e trattamenti inumani. Il tribunale di Milano, richiesto di sospendere l'esecuzione del provvedimento di diniego e della conseguente espulsione, sollevava la questione di compatibilità delle norme italiane con il diritto dell'UE, in particolare con la direttiva 2013/32 (direttiva procedure), letta congiuntamente con l'art. 47 della CDFUE. La CGUE risolve la questione pregiudiziale richiamando una sua precedente statuizione (C-180/17), decisa nello stesso 2018, in cui aveva concluso che nessuna

Ino Kehrer

disposizione di diritto dell'UE stabilisce che gli Stati membri riconoscano ai richiedenti asilo, il cui ricorso di primo grado contro la decisione di rigetto della loro domanda sia stato respinto, il diritto di proporre appello né che a quest'ultimo si accompagni automaticamente un effetto sospensivo. Il principio di effettività del ricorso giurisdizionale è limitato al procedimento di primo grado e non si estende all'eventuale appello. Anche altre possibilità di impugnazione, per via cautelare o in cassazione, non devono necessariamente comportare tale sospensione degli effetti esecutivi del rigetto della domanda di protezione internazionale. Ne deriva che la normativa italiana introdotta nel 2017 è compatibile con il diritto dell'UE.

3.2. Discriminazione tra lavoratori dello spettacolo fondata sul sesso

Nelle cause riunite C-142/17 e C-143/17, decisa il 7 febbraio 2018, il giudice italiano chiede se la norma introdotta con il d.l. 64/2010, con la quale si fissa a 45 anni, per uomini e donne, l'età pensionabile per chi svolge la professione di ballerino, stabilendo però la possibilità di esercitare, per un periodo transitorio di due anni, l'opzione di mantenere i limiti di accesso alla pensione previsti dalla legislazione precedente e fissati in 47 anni per le donne e 52 per gli uomini, sia compatibile con la direttiva 2006/54 sulla non-discriminazione tra uomini e donne.

La controversia da cui nasce la questione pregiudiziale era intercorsa tra il Teatro dell'Opera di Roma e alcune ballerine che, raggiunta l'età pensionabile di 45 o 47 anni, erano state licenziate, mentre la stessa misura era stata evitata dai loro colleghi maschi.

La CGUE considera la normativa che abbassa l'età pensionabile dei danzatori come rientrante nel quadro delle disposizioni della direttiva 2006/54 che proibiscono trattamenti discriminatori in materia di licenziamento – ovvero più in generale di cessazione del rapporto di lavoro. La norma italiana istituisce una differenza di trattamento fondata sul sesso del lavoratore o della lavoratrice.

La CGUE non ravvisa alcuna ragione oggettiva che giustifichi tale trattamento differenziato e considera pertanto la normativa italiana una forma di discriminazione diretta fondata sul sesso, incompatibile con il diritto dell'UE.

3.3. Sanzioni amministrative e sanzioni penali: divieto del ne bis in idem

Con tre decisioni adottate il 20 marzo 2018 dalla Grande Sezione nelle cause C-524/15, C-537/16 e nelle cause riunite C-596/16 e C-597/16, la CGUE ha confermato la sua posizione, già affermata nella causa C-617/10, Fransson, 26 febbraio 2013 (*Annuario* 2017, p. 196), critica sulla normativa italiana che in alcune materie prevede un «doppio binario» sanzionatorio, penale e amministrativo. Nelle sentenze citate si affronta il tema delle sanzioni previste, in sede penale e amministrativa per manipolazione del mercato e per abuso di informazioni privilegiate (in questi casi le sanzioni amministrative sono irrogate dalla CONSOB), nonché per omesso versamento dell'IVA.

Secondo la CGUE, la normativa italiana che permette, dopo una condanna penale divenuta definitiva, la celebrazione di un procedimento riguardante una sanzione amministrativa pecuniaria di natura penale, è compatibile con il diritto dell'UE solo se non eccede quanto strettamente necessario per contrastare le condotte illegali, aggredendo aspetti diversi ma complementari della medesima condotta, contenendo gli effetti sproporzionati del cumulo di sanzioni e garantendo che la punizione complessiva sia proporzionale alla gravità del reato. Questa valutazione è rimessa alla valutazione del giudice. Il «doppio binario», quindi, non è incompatibile con il diritto dell'UE, ma richiede al giudice italiano una attenta valutazione caso per caso della effettiva portata del cumulo di sanzioni.

Indice dei luoghi e delle parole notevoli

A

Afghanistan: 103, 187
 Albania: XLI, 49, 55, 101, 103, 104, 126, 130, 131, 147, 157, 159-161, 169, 187, 211, 219
 Algeria: 101, 126, 129, 131, 139, 160
 Ambiente, inquinamento, rifiuti: 10, 11, 14, 16, 29, 32, 34, 35, 38, 51, 60, 66, 89, 108, 115, 118, 136, 137, 171, 172, 196, 212, 224
 Andorra: 147, 161
 Angola: 130
 Antigua e Barbuda: 100, 102, 105
 Apolidia: XXIII, 125, 154, 195, 221
 Arabia Saudita: 42, 43, 45, 46, 104, 130
 Argentina: 129, 130, 160, 229
 Armenia: 101, 105, 109, 157
 Asilo, rifugiati: v. immigrati, stranieri
 Australia: 77, 102, 104, 112, 130
 Austria: XVI, 104, 105, 107-109, 111, 131, 159, 169, 177
 Azerbaigian: 104, 112, 147, 161

B

Bacino del Mediterraneo e Nord Africa: XV, XIX, 8, 70, 124, 137, 141, 148, 177, 178, 188, 189
 Bahamas: 130
 Bahrein: 129, 187
 Balcani: 187, 188
 Bangladesh: 114, 129, 208
 Belgio: 101, 134, 152, 157, 242
 Belize: 101, 103, 104, 129
 Benin: 210
 Bielorussia: 50, 101, 107, 129, 130, 160, 167
 Bioetica, biomedicina: XX, 25, 29, 34, 35, 42, 44, 45, 48, 50, 67, 75, 134, 135
 Bolivia: 102, 103, 115
 Bosnia-Erzegovina: 130, 157, 158, 160, 187
 Brasile: 100, 101, 110, 111, 135, 160
 Bulgaria: XVI, 107, 129, 131, 147, 152, 157, 187, 242
 Burundi: 107, 108, 185

C

Cambogia: 42-44, 47
 Camerun: 42, 46
 Canada: 100, 110, 112, 130, 135, 160, 201
 Capo Verde: 129
 Carcere, libertà personale: XVIII, XXII, 18, 25, 30, 31, 33, 34, 36, 37, 44, 58, 63, 65, 66, 82, 87, 91-93, 144, 148-151, 181, 200, 223, 230-232, 239-242, 246
 Maltrattamenti: 30, 33, 34, 150, 230-232
 Sovraffollamento: XXII, 37, 240
 Centro Diritti Umani, Università di Padova: XIX, XXV, 67-69, 72, 73, 77, 80, 83, 84, 90, 95, 134
 Cile: 100, 109, 124, 130, 160
 Cina: 42, 45, 50, 101-103, 113, 130
 Cipro: 107, 126, 130, 147, 187
 Cittadinanza: XIX, XXI, XXIII, XXXII, 18, 21, 22, 30, 35, 36, 38, 39, 47, 69, 71, 72, 76, 77, 80, 84, 85, 172, 195, 204, 211, 213, 219-221
 Colombia: 50, 110, 112
 Conflitti armati: XXIII, 13, 17, 31, 70, 84, 85, 128, 185, 208, 210, 212
 Corea del nord: 104, 107
 Corea del sud: 111, 130
 Corno d'Africa: 188, 189
 Corte costituzionale: XXVI, 25, 34, 57, 193, 196-202, 205, 206, 213, 215-218, 221, 222, 226, 227, 232, 234-243, 251, 254
 Corte di giustizia UE: XXVI, 10, 11, 57, 173, 193, 196, 197, 207, 223, 238, 259-261
 Corte europea dei diritti umani: XXI, XXVI, 57, 141-144, 146, 147, 166, 193, 198-200, 205, 206, 209, 216, 223, 228, 230, 237-239, 242-258
 Corte penale internazionale: XXI, 41, 173, 185
 Corruzione: XX, XXI, 22, 30, 105, 109, 117, 118, 141, 142, 167-169, 178, 194, 249, 250, 255
 Costa d'Avorio: 55, 126
 Costa Rica: 108, 111
 Croazia: 77, 147, 157, 159
 Cuba: 102, 103, 109, 113-115, 130, 221
 Cultura di pace: 84, 85, 87-90

D

Danimarca: 45, 109, 134, 169

Danno non patrimoniale: 209, 247

Democrazia, stato di diritto: XXI, 13, 35, 57, 67, 76, 77, 80, 81, 88, 100, 103, 111, 114, 120, 124, 134, 141, 158, 160, 172, 173, 177, 179, 194, 200, 216, 252, 257

Diversità e dialogo interculturale: XXXII, 68, 69, 76, 77, 134

Difensori dei diritti umani: XVI, XVII, 67, 79, 80, 84, 85, 89, 95, 116, 118, 123, 124, 172

Dignità della persona: XVII, XXIII, XL, 5, 13, 13, 16, 29, 32, 35, 44, 49, 59, 84, 92, 93, 132, 135, 137, 142, 157, 166, 195, 199, 201, 219, 225, 247

Diritti dei lavoratori: XX, XXII, XXIX-XXXII, XXXIV, XXXVII, 6, 7, 13-16, 18-20, 29, 30, 32, 35, 36, 38, 40, 41, 54, 60, 65-67, 71, 84, 93, 94, 103, 109, 115-117, 127, 131-133, 137, 142, 145, 146, 150, 152-156, 162-165, 175, 195, 196, 198, 199, 206, 208, 211-213, 216, 217, 222, 224, 225, 231-234, 250, 254, 260

Diritto all'alloggio: 108, 117, 119-121, 137, 153, 164, 165, 222, 242, 252, 256

Diritto alla pace: XX

Diritto alla salute: XXII, XXXIV, 5, 10, 11, 16, 18, 19, 29, 32, 35, 36, 38, 41, 42, 44, 50, 64, 66, 135-137, 142, 152, 154, 156, 162, 174, 202-204, 226, 230, 233, 246, 247

Diritto alla vita privata e familiare: 42, 45, 94, 147, 176, 198, 200, 203, 204, 209, 221-223, 233, 239, 245, 255, 256, 258

Disabilità: v. Persone con disabilità

Discorso d'odio/incitazione all'odio: XVI, 33, 42, 59, 121, 122, 154

Donne, pari opportunità, genere: XVI, XVIII, XXI, XXII, XXVII, XXVIII, XXIX, XXXVI, XLI, 8, 17, 18, 25, 29-36, 42, 43, 48, 49, 51, 52, 62, 66, 72, 79, 84, 88-90, 93, 94, 99-101, 110, 116-119, 121-123, 126, 127, 130, 132, 133, 136, 141, 142, 145, 154, 159, 162, 169-172, 178, 180, 183, 195, 196, 203, 204, 213, 232, 241, 250, 257, 258, 260

Violenza contro le donne, violenza di genere: XVI, XXII, XXVII, XLI, 8, 18, 30, 32, 33, 36, 42, 43, 49, 62, 84, 88, 100, 101, 110, 116-119, 121-123, 141, 144, 145, 169, 170, 178, 194, 195, 231, 232, 245, 246

Durata ragionevole del processo: XXI, 145, 147, 157, 194, 235, 236, 348, 251, 252

E

Ecuador: 43, 114

Educazione, formazione, ricerca: XV, XVII-XIX, XXI, XXX-XXXII, XXXIV, XXXV, 5, 15-18, 21, 25, 33, 35-37, 40, 42, 54, 56, 59, 60, 62, 66, 67, 79, 80, 83-85, 87-89,

91, 93, 94, 107, 108, 111, 120, 132, 134, 136, 137, 141, 150, 155, 157, 163-166, 169, 170, 174, 175, 178, 179, 182, 195, 214, 215

Egitto: 45, 55, 100, 102, 104, 109, 139, 172, 187

El Salvador: 129, 131, 221

Elezioni: XV, XVI, XX, 8, 39, 59, 94, 119, 121, 142, 178-182, 204, 205, 255

Emirati Arabi Uniti: 187

Eritrea: 42, 46, 47, 55, 64, 114, 126

Esame periodico universale (UPR): XVIII, 52, 106, 115, 116

Espropriazione: 249

Estonia: XVI, 157, 159, 161

Estradizione: 13, 242

Ex Iugoslavia: XXIII

Ex Repubblica Iugoslava di Macedonia/Macedonia del Nord: 130, 131, 157, 161

F

Federazione Russa: 42, 44, 50, 102, 105, 112, 130, 131, 146, 147, 157, 159, 160, 172, 246

Fiji: 130

Filippine: 44, 114, 131, 185

Finlandia: 152, 159-161

Francia: 147, 152, 157, 161, 164, 178, 183, 203, 205, 206

G

Gambia: 46, 55

Georgia: 110, 147, 160, 161, 177

Germania: 108, 111, 129, 134, 147, 157, 161, 173, 178, 256

Giappone: 130, 131, 160

Gibuti: 188, 189

Grecia: 109, 126, 147, 152, 157, 159, 174

Guatemala: 112, 129, 130

Guinea: 55, 126, 129

Guyana: 131

H

Haiti: 131

Hate Speech: v. Discorso d'odio/incitazione all'odio

Hiv/AIDS: 111, 248

Honduras: 130, 131

I

Immigrati, stranieri: XVIII, XX, XXII, XXIII, XXVII, XXVIII, XXXI-XXXIII, XXXV, XXXVI, 7, 8, 10, 13, 14, 17, 19, 30-32, 36, 38, 39, 41, 42, 44-50, 53-55, 57, 62, 64-66, 68, 75, 84, 88, 92, 94, 95, 99, 101, 116, 118-121, 123-126, 133, 137, 138, 142-144, 147-152, 154, 157, 162-167, 172, 173, 176, 179, 181, 195, 196, 203, 206-211, 217-222, 232, 233, 243, 246, 259, 260

Centri per migranti: XXIII, XXXV, 44, 62, 116, 142, 144, 148-151, 163

Espulsione, respingimento: XXIII, 8, 62, 124, 144, 147, 149, 151, 154, 166, 221, 233, 246, 259

Minori d'età: XXXI, 10, 44, 50, 54, 55, 57, 62, 64, 92-94, 126, 137-139, 149-151, 163-166, 172, 176, 178, 220, 228-230, 232, 233

Residenza: XX, XXXV, 7, 10, 49, 195, 203, 221, 222

Asilo, rifugiati: XVIII, XXIII, XXXII, XXXIII, XXXVI, 8, 10, 13, 30, 31, 38, 39, 42, 44-47, 53, 66, 95, 99, 101, 119-121, 124-126, 137, 138, 143, 148, 149, 157, 162, 165, 167, 172, 173, 196, 206-208, 210, 211, 218, 259, 260

India: 188

Infanzia e adolescenza: XVI, XXII, XXIII, XXVII, XXVIII, XXXI, XXXVI, 10, 16-18, 20, 25-27, 30, 31, 33, 34, 36-38, 42, 44, 48-52, 54-64, 66, 80, 82, 83, 87-89, 91-94, 99-101, 107, 110, 116, 117, 122, 123, 126-128, 130, 132, 137-139, 141, 142, 149-151, 162-166, 170, 172, 176, 178, 194-196, 198, 199, 202-204, 213, 215, 220, 226-233, 241, 245, 246, 256

Adozione, affidamento: XXVII, 25, 38, 48, 50, 55, 89, 92, 165, 195, 198, 199, 203, 204, 227-231, 255, 256

Migliore interesse del bambino: 138, 164-166, 195, 202-204, 228, 230, 233, 256

Minori stranieri: v. Immigrati, stranieri

Pubblica tutela dell'infanzia: v. Istituzioni indipendenti di garanzia dei diritti umani

Violenza e sfruttamento nei confronti dei minori: XXII, XXIII, XXVII, XXXI, XXXVI, 16, 30, 33, 34, 48-50, 61, 62, 64, 132, 137, 139, 141, 142, 162-166, 170, 178, 195, 196, 227, 231, 232, 256

Iran: 104, 110

Iraq: 126, 130, 186, 188

Irretroattività/retroattività: 199, 215, 216, 226, 238, 248, 253, 255

Irlanda: 111, 143, 152, 159, 160, 174, 176

Islanda: XVI, 9, 161, 179, 187

Isole Marshall: 130

Israele: 113, 160, 188, 211

Istituzioni indipendenti di garanzia dei diritti umani: XXI, XXV, 17-19, 25, 26, 40, 42, 43, 58-64, 80-83, 87, 90-93, 144, 148, 162, 176, 241

Commissione nazionale: XXI, 40

Difesa civica: XXI, 17-19, 42, 43, 80-82, 87, 91, 176

Garante dei detenuti: XVIII, 18, 25, 58, 63, 64, 91-93, 144, 148, 241

Pubblica tutela dell'infanzia: 18, 25, 26, 58, 61-63, 80, 82, 83, 87, 90-93, 162, 176

K

Kazakistan: 160, 161, 183

Kenya: 89, 112

Kirghizistan: 160

Kosovo: 186-188

L

Laos: 129-131

Lesotho: 130

Lettonia: 130, 157, 159, 160, 189

Libano: 129, 188

Liberia: 129

Libertà di espressione, pluralismo nei media: XVI, XVII, XX, 9, 33, 42, 46, 49, 58, 59, 66, 83, 118-120, 123, 157, 159, 172, 177, 179, 181-183, 225, 243

Diffamazione: XX, 118-120, 123, 181, 225, 243

Libia: XXXVI, 42, 45, 47, 64, 110, 124, 126, 166, 187-189, 207, 208, 217, 218

Liechtenstein: 130, 161

Lituania: 129, 147, 160, 161

Lussemburgo: 130, 134, 161

M

Madagascar: 131

Maldives: 130

Malesia: 137

Mali: 110, 126, 129, 188

Malta: 64, 126, 131, 157-159, 161

Marginalità, disagio, esclusione sociale: v. Povertà

Marocco: 49, 105, 160

Mauritania: 42, 46, 130, 131

Mauritius: 130

Medio Oriente: 187

Messico: 104, 109, 110, 112, 129-131, 160

Minoranze: XVI, 16, 17, 19, 30, 31, 34, 38, 39, 42, 44, 66, 88, 109, 111, 118-122, 141, 143, 146, 157, 159, 160, 172, 174, 177, 180, 182

Misure cautelari (art. 39, regolamento CtEDU): 147

Montenegro: 130, 161

Mozambico: 101, 131

Mutilazioni genitali femminili: 49, 100, 101, 110

Myanmar: 105, 107, 111

N

Ne bis in idem: 237, 238, 260

Nepal: 130, 131

Niger: 129, 131, 139, 188

Nigeria: XXXVI, XLI, 42, 44, 62, 63, 126, 162, 208

Non-discriminazione: XVI, XXI, XXII, XXVIII, 7, 10, 13, 27-31, 33, 34, 40-43, 45, 46, 48, 49, 52, 54, 66, 89, 99, 100, 102, 108-110, 111, 114, 117-123, 125, 127, 130-133, 141, 142, 144, 145, 154-156, 158, 159, 174, 175, 178, 179, 195, 196, 203, 204, 208-213, 217-219, 221, 222, 232, 238, 243, 244, 250, 260

Antirazzismo: XVI, XXI, 13, 28, 31, 33, 40-43, 45, 46, 48, 52, 54, 99, 100, 102, 111, 117-119, 121-123, 125, 127, 130, 141, 154, 158, 159, 174, 175, 195, 210-212, 219, 243, 244

Discriminazione di genere: XXI, XXII, 29, 30, 34, 49, 52, 99, 100, 110, 119, 120, 122, 130, 133, 144, 145, 154, 196, 213, 250, 260

Norma 'Pace diritti umani': 17, 18, 79

Norvegia: 9, 111, 129, 130, 134, 136, 147, 159

Nuova Zelanda: 109, 129, 130

O

Oman: 131

Omosessualità, transessualità (LGBTI): 49, 195, 203, 204, 259

Organizzazioni di società civile: XVI-XIX, XXIII, XXV, XXXII, XXXVI, XL, 25, 31, 52, 53, 55, 64-66, 79, 80, 89, 90, 95, 106, 111, 118, 123-125, 136, 137, 148, 150, 159, 161-163, 165, 167, 170, 174, 182

P

Paesi Bassi: 67, 79, 130, 134, 143, 159-161

Pakistan: 42, 47, 111, 113, 114, 126, 188

Panama: 130

Patrimonio culturale: 107

Pena di morte: 26, 100, 104

Persone anziane: 20, 21, 33, 34, 158, 231

Persone con disabilità: XVI, XXII, 10, 18-20, 25, 30, 31, 33, 34, 39, 40, 42, 45, 49, 51, 52, 54, 56, 66, 95, 100, 109, 119, 123, 127, 131, 155, 170, 175, 176, 180, 181, 195, 212-215, 233

Perù: 111, 114, 130, 160

Piani d'azione nazionale sui diritti umani: XVIII, XXII, XXVII, XLIII, 52, 83, 116, 122, 133, 162, 163, 175, 183

Violenza contro le donne: XXII

Imprese e diritti umani: XXII, 52, 116

Contro la tratta e lo sfruttamento grave degli esseri umani: XXVII, XLIII, 116, 133, 162, 163, 183

Donne, pace e sicurezza: XVIII, XXII, 52

Polonia: XVI, 108, 131, 147, 157, 159

Portogallo: 109, 111, 126, 131, 137, 147, 152

Povertà: XXII, XXXII, XL, 20, 29, 35, 48, 54, 57, 61, 66, 103, 120, 153, 154, 221

Prescrizione: 240, 255

Principato di Monaco: 169

Provincia Autonoma di Bolzano: 20, 80-82, 91

Provincia Autonoma di Trento: 16, 18, 19, 21, 67, 69, 76, 79-82, 85, 91

Q

Qatar: 107, 130, 187

R

Razzismo, xenofobia: v. non-discriminazione, antirazzismo

Regione Abruzzo: XXXIV, 18, 19, 80, 81

Regione Basilicata: XXXV, 17, 18, 20, 21, 80-82

Regione Calabria: XXXV, 17, 18, 20, 21, 65, 69, 80, 82, 116

Regione Campania: XXXIV, 17-20, 80, 82, 156, 214

Regione Emilia-Romagna: XXXIV, XLI, 17, 20, 49, 55, 72, 80, 82, 84, 85

Regione Friuli-Venezia Giulia: XXXIV, XLI, 18, 20, 55, 80, 82, 84

Regione Lazio: XXXIV, 17, 20, 49, 55, 65, 70, 80, 82, 116, 121, 214, 215, 220

Regione Liguria: 17, 80, 82, 222, 235

Regione Lombardia: 17, 18, 20, 49, 55, 65, 80-82, 121, 204, 219

Regione Marche: 17-21, 80, 82

Regione Molise: XXXIV, 17, 18, 21, 72, 80, 82

Regione Piemonte: 17, 18, 22, 49, 65, 77, 80, 82, 172

- Regione Puglia: XXXV, 17, 19, 20, 22, 80, 82, 116, 250, 251
- Regione Sardegna: XXXIV, 18-21, 80, 82
- Regione Sicilia: 55, 80, 82, 145, 155, 156, 162, 214, 215, 218, 226
- Regione Toscana: XXXIV, 17, 20, 21, 80, 81, 162, 215
- Regione Trentino-Alto Adige: XXXIV, XLI, 16, 19, 80, 82, 85
- Regione Umbria: XXXIV, XLI, 17, 19-22, 65, 80, 82
- Regione Valle d'Aosta: 21, 22, 80-82
- Regione Veneto: XXV, XXXV, XLI, 17-22, 49, 79, 80, 82, 84, 87-95, 160, 202, 205, 215
- Regno Unito: 42, 44, 68, 95, 107, 108, 112, 143, 147, 157, 178, 201
- Repubblica Ceca: XVI, 112, 130, 147, 159
- Repubblica Centrafricana: 112, 129, 187
- Repubblica del Congo: 130
- Repubblica democratica del Congo: 114, 115
- Repubblica di Moldova: 147, 159, 161
- Rom, sinti e caminanti: XVI, XXII, XXIII, 8, 42, 44, 119, 121, 122, 125, 141, 142, 153, 154, 157, 165, 209
- Sgomberi: 44, 153
- Strategia nazionale di inclusione di: XXII, XXIII, 153
- Romania: 146, 147, 157, 159-161, 242
- S**
- Sahel: 188
- Saint Vincent e Grenadines: 131
- Samoa: 130
- San Marino: 126, 159, 161
- Santa Sede: 126, 160
- Schiavitù, sfruttamento, tratta: XXI, XXII, XXVI-XLIII, 27, 30, 37, 49, 50, 62, 101, 105, 116-119, 123, 133, 139, 141, 142, 161-167, 170, 177-179, 183, 184, 194-196, 208, 227, 245, 246
- Senegal: 130
- Serbia: 147, 157, 161
- Servizi sociali: XXXII, 71, 72, 74, 76, 87, 245
- Seychelles: 130, 131
- Sicurezza sociale, pensioni: XIX, 29, 35, 36, 38, 39, 145, 146, 152, 155, 156, 215-217, 222, 248, 254, 260
- Siria: XV, 104, 107, 108, 113, 143
- Slovacchia: 147, 157, 177
- Slovenia: 16, 108, 109, 131, 159-161
- Solidarietà internazionale, cooperazione allo sviluppo: XVIII, XXV, 17, 18, 46, 51, 66, 68, 71, 79, 85, 87-90, 95, 114, 118, 123, 136, 186
- Somalia: 112, 114, 188, 189
- Spagna: 11, 111, 129, 130, 147, 157, 159, 161, 204
- Sparizioni forzate, extraordinary rendition: 30, 31, 40, 52, 127, 128, 131
- Sri Lanka: 130
- Stati Uniti d'America: 110, 137, 160, 167, 178, 187
- Sudafrica: 160
- Sudan: 115, 126, 129, 131, 174
- Sud Sudan: 110
- Suriname: 130
- Svezia: 110, 130, 134, 157, 159-161
- Svizzera: XVI, 108, 110, 111, 143, 158, 160, 161, 177, 216, 248
- T**
- Tailandia: 42, 44, 112
- Tajikistan: 130
- Tanzania: 42, 45
- Territori palestinesi occupati: 102, 106, 113, 115, 130, 161, 187, 188
- Terrorismo: 7, 15, 21, 104, 109, 162, 172, 177, 187, 241
- Togo: 108-110, 112, 114, 115
- Tortura, trattamenti inumani: XXI, XXVII, 30, 31, 36, 37, 42, 44, 46, 52, 53, 63, 99, 100, 109, 116, 118, 123, 127-130, 141, 142, 146, 147, 194, 239-242, 245, 259
- Tunisia: 8, 63, 115, 126, 160, 161, 189
- Turchia: 42, 45, 126, 146, 147, 157, 158, 161
- Turkmenistan: 129, 130
- U**
- Ucraina: XVI, 49, 146, 147, 157, 158, 160, 161, 172, 177
- Uganda: 185
- Ungheria: XVI, 42, 43, 50, 129, 147, 159, 161
- Uruguay: 160
- Uzbekistan: 161
- V**
- Venezuela: 111, 113-115
- Vietnam: 114, 130

Volontariato, Servizio civile: XVII, XXXII, 15,
17, 20, 21, 54, 55, 62, 92, 100, 166, 175,
176, 187

Y

Yemen: 42, 47, 112, 115

Indice delle principali fonti normative

C

- Carta dei diritti fondamentali dell'UE, 2000: 6, 9, 17, 85, 172, 194, 196, 197, 203, 213, 216, 230
- Art. 7: 201
- Art. 8: 9
- Art. 21: 219, 234
- Art. 44: 172
- Art. 47: 197, 234, 259
- Art. 50: 238
- Carta delle Nazioni Unite, 1945: 17
- Carta sociale europea (riveduta), 1996: 6, 152, 205
- Art. 1: 154, 156
- Art. 4: 156
- Art. 5: 156, 205
- Art. 6: 156
- Art. 3: 152
- Art. 10: 155
- Art. 11: 152, 154
- Art. 12: 145, 152, 155, 156
- Art. 12: 145, 156
- Art. 13: 152
- Art. 14: 152
- Art. 16: 153
- Art. 19: 153, 154
- Art. 21: 156
- Art. 22: 156
- Art. 23: 152
- Art. 24: 156
- Art. 25: XX, 152
- Art. 26: 154
- Art. 29: 143
- Art. 30: 152, 153
- Art. 31: 153
- Art. E: 153, 154, 155, 156
- Convenzione civile sulla corruzione del Consiglio d'Europa, 1999: 167
- Convenzione contro la tortura e le altre pene o trattamenti crudeli, inumane o degradanti, 1984: XX, 30, 52, 127
- Protocollo facoltativo per la prevenzione della tortura, 2002: 63
- Convenzione del Consiglio d'Europa sulla lotta contro la tratta degli esseri umani, 2005: XXIX
- Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica (Convenzione di Istanbul), 8, 20, 169, 232
- Convenzione europea per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti, 1987: 147,
- Convenzione del Consiglio d'Europa sulla protezione dei bambini dallo sfruttamento e dall'abuso sessuale (Convenzione di Lanzarote), 2007: 170, 194, 227
- Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti umani e delle libertà fondamentali, 1950: 6, 146, 147, 194, 197, 198, 205, 213, 237, 238, 239, 249, 251, 255
- Art. 2: 200, 248
- Art. 3: 146, 239, 245, 246, 247, 256
- Art. 6: 146, 199, 216, 226, 234, 235, 236, 248, 249, 252, 253
- Art. 7: 146, 238, 254, 255
- Art. 8: 146, 200, 201, 202, 204, 239, 245, 246, 248, 256, 257, 258
- Art. 11: 205
- Art. 13: 146, 199, 226, 234, 236, 248, 255
- Art. 14: 204, 219, 234
- Art. 35: 249
- Art. 37: 249
- Art. 46: 198
- Protocollo I, art. 1: 146, 248, 249, 251, 253, 255
- Protocollo I, art. 3: 255
- Protocollo VII, art. 4: 237
- Protocollo XII, art. 1: 219
- Convenzione internazionale sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale, 1965: 28, 52, 127, 219

- Convenzione internazionale per la protezione di tutte le persone dalle sparizioni forzate, 2006: 30, 127, 128
- Convenzione internazionale sulla protezione dei diritti di tutti i lavoratori migranti e dei membri delle loro famiglie, 1990: XX, 30, 117, 127, 131
- Convenzione OIL n. 29 sul lavoro forzato, 1930: 133
- Convenzione penale sulla corruzione del Consiglio d'Europa, 1999: 167
- Protocollo facoltativo alla Convenzione penale contro la corruzione: XX, 167
- Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione, 2003: 105
- Convenzione-quadro per la protezione delle minoranze nazionali (Consiglio d'Europa): 1995: 141, 143, 146, 159, 160
- Convenzione sui diritti del bambino: 1989: 30, 55, 56, 61, 63, 127, 194, 202, 228, 230, 233
- Protocollo sul coinvolgimento dei bambini nei conflitti armati: 128
- Protocollo sul traffico di bambini: 128
- Protocollo sulle procedure di comunicazione: 128
- Convenzione sui diritti delle persone con disabilità, 2006: 30, 52, 56, 119, 127, 131, 175, 181,
- Convenzione sui diritti umani e la biomedicina (Convenzione di Oviedo), 1997: XX, 44, 202
- Convenzione sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione nei confronti delle donne, 1979: 29, 52, 127,
- Costituzione italiana: 5, 13, 57, 63, 84, 93, 196, 197, 199, 200, 201, 203, 206, 213, 214, 216, 217, 219, 226, 228, 234, 235,
- Art. 2: 200, 201, 204
- Art. 3: 201, 204, 205, 234, 235, 236, 238
- Art. 13: 200
- Art. 21: 243
- Art. 22: 201
- Art. 24: 234, 235, 236
- Art. 25: 234, 235
- Art. 27: 241
- Art. 31: 204, 213, 241
- Art. 32: 200, 202, 204
- Art. 37: 213
- Art. 39: 205
- Art. 41: 218
- Art. 42: 218
- Art. 52: 205
- Art. 66: 255
- Art. 68: 243
- Art. 102: 234, 235
- Art. 104: 234
- Art. 111: 199, 234, 235, 236
- Art. 117: 16, 198, 199, 200, 201, 204, 205, 213, 216, 222, 236
- Art. 134: 34
- Disp. Fin. XII
- D**
- Dichiarazione universale dei diritti umani, 1948: 17, 83, 84, 85
- P**
- Patto internazionale sui diritti civili e politici, 1966: 17, 29, 52, 124, 183
- Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali, 1966: 17, 29,
- T**
- Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea (TFUE): 6, 7
- Art.16: 9
- Art. 24: 172, 176
- Art. 227: 172
- Art. 228: 176
- Art. 258: 10, 11
- Art. 260: 11
- Art. 267: 173
- Trattato sull'Unione Europea (TUE): 6

Indice della giurisprudenza citata

Giurisprudenza italiana (in ordine cronologico)

Corte Costituzionale

Sent. 14 ottobre 2005, n. 385: 227
 Sent. 25 febbraio 2014, n. 30: 236
 Sent. 26 maggio 2017, n. 123: 198
 Sent. 18 gennaio 2018, n. 5: 202
 Sent. 18 gennaio 2018, n. 6: 198
 Sent. 30 gennaio 2018, n. 12: 215
 Sent. 9 febbraio 2018, n. 22: 238
 Sent. 9 febbraio 2018, n. 24: 199
 Sent. 2 marzo 2018, n. 43: 237
 Sent. 23 marzo 2018, n. 59: 243
 Sent. 19 aprile 2018, n. 77: 234
 Sent. 26 aprile 2018, n. 88: 236
 Sent. 26 aprile 2018, n. 89: 226
 Sent. 27 aprile 2018, n. 93: 198
 Sent. 11 maggio 2018, n. 96: 217
 Sent. 23 maggio 2018, n. 105: 227
 Sent. 24 maggio 2018, n. 106: 222
 Sent. 13 giugno 2018, n. 120: 205
 Sent. 26 giugno 2018, n. 135: 235
 Sent. 11 luglio 2018, n. 149: 241
 Sent. 13 luglio 2018, n. 158: 212
 Ord. 19 luglio 2018, n. 163: 218
 Sent. 20 luglio 2018, n. 166: 221
 Sent. 20 luglio 2018, n. 167: 235
 Sent. 23 luglio 2018, n. 174: 241
 Sent. 12 ottobre 2018, n. 186: 242
 Sent. 19 ottobre 2018, n. 190: 234
 Ord. 16 novembre 2018, n. 207: 200
 Sent. 22 novembre 2018, n. 212: 201
 Aent. 5 dicembre 2018, n. 222: 239
 Sent. 14 dicembre 2018, n. 236: 232

Cassazione Civile

Sent. sez. I, 19 gennaio 2018, n. 1431: 228
 Sent. sezioni unite, 26 gennaio 2018, n. 3775: 239

Sent. sez. lavoro, 30 gennaio 2018, n. 2286: 216
 Sent. sez. VI, 6 febbraio 2018, n. 2875: 207
 Sent. sez. VI, 6 febbraio 2018, n. 2861: 207
 Sent. sez. II, 16 febbraio 2018, n. 3831: 196, 238
 Sent. sez. I, 20 febbraio 2018, n. 4096: 239
 Sent. sez. I, 21 febbraio 2018, n. 4197: 232
 Sent. sez. I, 23 febbraio 2018, n. 4455: 209
 Ord. sez. I, 2 marzo 2018, n. 6919: 223
 Sent. sez. I, 6 marzo 2018, n. 5255: 239
 Sent. sez. I, 6 marzo 2018, n. 5256: 228
 Sent. sez. Lavoro, 19 marzo 2018, n. 6798: 213
 Sent. sez. I., 20 marzo 2018, n. 6963: 199
 Ord. sezioni unite, 30 marzo 2018, n. 8044: 209
 Sent. sez. I, sent. 11 maggio 2018, n. 11554: 229
 Sent. sez. I, sent. 14 maggio 2018, n. 16969: 202
 Sent. sezioni unite, 8 maggio 2018, n. 11018: 239
 Sent. sez. I, 24 maggio 2018, n. 12954: 229
 Sent., sez. I, 24 maggio 2018, n. 12955: 239
 Sent. sez. VI, 31 maggio 2018, n. 13858: 208
 Sent. sez. I, 31 maggio 2018, n. 14007: 204
 Sent. sez. V, 7 giugno 2018, n. 53731: 239
 Sent. Sez. I, 4 giugno 2018, n. 14238: 232
 Sent. sez. VI, 12 giugno 2018, n. 15238: 230
 Sent. sez. III, 26 giugno 2018, n. 16816: 226
 Sent. sezioni unite, 27 giugno 2018, n. 16957: 203
 Sent. sez. VI, 28 giugno 2018, n. 17072: 209
 Sent. sez. I, 2 luglio 2018, n. 17274: 239
 Sent. sez. I, 5 luglio 2018, n. 17717: 206
 Sent. sez. I, 9 luglio 2018, n. 18006: 224
 Sent. sez. I, 10 luglio 2018, n. 18148: 230
 Sent. sez. I, 16 luglio, n. 18827: 228
 Sent. sez. VI, 17 luglio 2018, n. 19040: 207
 Sent. sez. I, 25 luglio 2018, n. 19780: 230
 Sent. sez. VI, 1 agosto 2018, n. 20375: 229
 Sent. sez. I, 29 agosto 2018, n. 21362: 224
 Sent. sez., lavoro, 10 settembre 2018, n. 21958: 232
 Ord. sezioni unite, 13 settembre 2018, n. 22412: 209

Sent. sez. I, 2 ottobre 2018, n. 23957: 221
 Sent. sez. lavoro, 2 ottobre 2018, n. 23763: 222
 Sent. sez. II, 5 ottobre 2018, n. 25686: 225
 Sent. sez. I, 24 ottobre 2018, n. 30826: 229
 Sent. sez. VI, 29 ottobre 2018, n. 27336: 207
 Sent. sez. I, 30 ottobre 2018, n. 27700: 206
 Sent. sez. VI, 30 ottobre 2018, n. 27504: 208
 Sent. sez. V, 30 ottobre 2018, n. 27564: 238
 Ord. sez. III, 5 novembre 2018, n. 28084: 223
 Sent. sez. I, 5 novembre 2018, n. 28119: 206
 Sent. sez. I, 7 novembre 2018, n. 28433: 208
 Ord. sezioni unite, 27 novembre 2018, n. 30658: 209
 Ord. sezioni unite, 28 novembre 2018, n. 30757: 209
 Sent. sez. III, 6 dicembre 2018, n. 31556: 239
 Sent. sez. II, 6 dicembre 2018, n. 31632: 238
 Sent. sez. II, 6 dicembre 2018, n. 31634: 238
 Sent. sez. II, 6 dicembre 2018, n. 31635: 238
 Sent. sez. I, 6 dicembre 2018, n. 31676: 207
 Ord. sezioni unite, 11 dicembre 2018, n. 32044: 209
 Sent. sez. I, 19 dicembre 2018, 32862: 207
 Sent. sez. I, 14 dicembre 2018, n. 32533: 225
 Sent. sez. I, 30 dicembre 2018, n. 32319: 206

Cassazione penale

Sent. sezioni unite, 4 gennaio 2018, n. 111: 244
 Sent. sez. III, sent. 9 gennaio 2019, n. 345: 231
 Sent. sez. VI, 11 gennaio 2018, n. 931: 242
 Sent. sez. V, 18 gennaio 2019, n. 2461: 244
 Sent. sez. VI, 25 gennaio 2018, n. 12866: 231
 Sent. sez. VI, 1 febbraio 2018, n. 10763: 231
 Sent. sez. V, 14 febbraio 2018, n. 14200: 243
 Sent. sez. VI, 21 febbraio 2018, n. 8916: 242
 Sent. sez. VI, 23 febbraio 2018, n. 18833: 232
 Sent. sez. VI, 28 febbraio 2018, n. 9391: 242
 Sent. sez. III, 1 marzo 2018, n. 10251: 242
 Sent. sez. V, 23 marzo 2018, n. 32028: 243
 Sent. sez. I, 16 aprile 2018, n. 44972: 242
 Sent. sezioni unite, 31 maggio 2018, n. 51815: 226
 Sent. sez. VI, 5 giugno 2018, n. 26383: 242
 Sent. sez. VI, 7 giugno 2018, n. 39920: 231
 Sent. sez. I, 19 giugno 2018, n. 28261: 244

Sent. sez. VI, 19 giugno 2018, n. 42918: 231
 Sent. sez. I, 27 giugno 2018, n. 46169: 242
 Sent. sez. I, 10 luglio 2018, n. 31322: 244
 Sent. sez. I, 11 luglio 2018, n. 53006: 242
 Sent. sez. III, 11 luglio 2018, n. 45736: 231
 Sent. sez. feriale, 28 agosto 2018, n. 39240: 242
 Sent. sez. V, 12 luglio 2018, n. 42630: 225
 Sent. sez. VI, 9 ottobre 2018, n. 55737: 231
 Sent. sez. III, 6 novembre 2018, n. 17810: 231
 Sent. sez. I, 7 dicembre 2018, n. 11585: 242
 Sent. sez. III, 17 dicembre 2018, n. 56673: 231

Giustizia amministrativa

TAR Lombardia – Brescia, sent. sez. I, 22 gennaio 2018, n. 68: 219
 Consiglio di Stato, sent. sez. V, 7 febbraio 2018, n. 809: 214
 TAR Lazio – Roma, sent. sez. III, 28 febbraio 2018, n. 2250: 215
 TAR Lazio – Roma, sent. sez. I, 19 marzo 2018, n. 1736: 220
 Consiglio di Stato, sent. sez. III, 19 marzo 2018, n. 1736: 220
 TAR Sicilia – Palermo, sent. sez. III, 23 marzo 2018, n. 644: 215
 TAR Toscana – Firenze, sent. sez. I, 26 marzo 2018, n. 439: 215
 TAR Lazio – Roma, sent. sez. I, 12 aprile 2018, n. 4002: 220
 Consiglio di giustizia amministrativa per la regione siciliana, sent. 3 maggio 2018, n. 258: 214
 TAR Lazio – Roma, sent. sez. I, 16 maggio 2018, n. 5469: 220
 TAR Lazio, Roma, sent. sez. III, 23 maggio 2018, n. 5740: 214
 TAR Lazio – Roma, sez. I, sent. 24 maggio 2018, n. 5775: 220
 Consiglio di Stato, sent. sez. III, 28 maggio 2018, n. 3184: 219
 Consiglio di Stato, sent. sez. III, 29 maggio 2018, n. 3208: 205
 Consiglio di Stato, sent. sez. III, 5 giugno 2018, n. 3411: 221
 TAR Lazio – Roma, sent. sez. I, 28 giugno 2018, n. 7212: 220
 TAR Lazio – Roma, sent. sez. I, 23 luglio 2018, n. 8318: 220
 TAR Sicilia – Catania, sent. sez. IV 6 agosto 2018, n. 1671: 218
 TAR Lazio – Roma, sent. sez. I, 6 settembre 2018, n. 5262: 220

- TAR Sicilia – Palermo, sent. sez. III, 2 ottobre 2018, n. 2030: 215
- TAR Sicilia – Palermo, sent. sez. III, 2 ottobre 2018, n. 2031: 215
- Consiglio di Stato, sent. sez. VI, 11 ottobre 2018, n. 5851: 213
- Consiglio di Stato, sent. sez. IV, 12 ottobre 2018, n. 5896: 211
- TAR Lazio, Roma, sent. sez. III, 19 ottobre 2018, n. 10132: 214
- TAR Veneto, sent. sez. I, ottobre 2018, n. 976: 215
- Consiglio di giustizia amministrativa per la regione siciliana, sent. 30 ottobre 2018, n. 614: 214
- TAR Lazio – Roma, sent. sez. I, 20 novembre 2018, n. 11249: 220
- TAR Lazio – Roma, sent. sez. I, 20 novembre 2018, n. 11253: 220
- TAR Lazio – Roma, sent. sez. I, 5 dicembre 2018, n. 11796: 220
- TAR Lazio – Roma, sent. sez. I, 12 dicembre 2018, n. 12063: 220
- TAR Lazio – Roma, sent. sez. I, 18 giugno 2018, n. 6824: 220
- TAR Lazio – Roma, sent. sez. I, 26 luglio 2018, n. 8466: 220
- TAR Lazio – Roma, sent. sez. I, 6 settembre 2018, n. 5262: 220
- TAR Lazio – Roma, sent. sez. I, 1 ottobre 2018, n. 9659: 220
- TAR Lazio – Roma, sent. sez. I, 1 ottobre 2018, 9678: 220
- TAR Lazio – Roma, sent. sez. I, 15 ottobre 2018, n. 9993: 220
- TAR Lazio – Roma, sent. sez. I, 19 novembre 2018, n. 11192: 220
- TAR Lazio – Roma, sent. sez. I, 4 ottobre 2018, n. 9735: 220
- TAR Lazio – Roma, sent. sez. I, 4 ottobre 2018, n. 9739: 220
- TAR Lazio – Roma, sent. sez. I, 28 agosto 2018, n. 9048: 220
- TAR Lazio, Roma, sent. sez. II, 21 novembre 2018, n. 11321: 220
- Giustizia di merito**
- Tribunale di Roma, sent. sez. XII, 11 gennaio 2018, n. 613: 233
- Tribunale di Modena, sent. sez. II, 12 gennaio 2018: 213
- Tribunale di Brescia, sent. sez. III, 17 febbraio 2018, n. 508: 221
- Tribunale di Bologna, ordinanza, sez. I, 7 marzo 2018: 209
- Tribunale di Roma, ordinanza, sez. I, 11 maggio 2018: 204
- Tribunale di Milano, ordinanza, sez. I, 6 giugno 2018: 209
- Tribunale di Firenze, ordinanza, sez. lavoro, 26 giugno 2018
- Corte d'Appello di Venezia, ordinanza, sez. III, 28 giugno 2018: 204
- Tribunale di Bologna, ordinanza 7 luglio 2018: 204
- Tribunale di Venezia, sent. 27 luglio 2018, n. 4243: 208
- Tribunale di Monza, ordinanza, sez. lavoro, 1 agosto 2018: 217
- Corte d'Appello di Perugia, ordinanza 22 agosto 2018: 204
- Tribunale di Modena, sent. sez. II, 6 novembre 2018, n. 1827: 220
- Tribunale di Genova, ordinanza, sez. IV, 8 novembre 2018: 204
- Tribunale di Milano, ordinanza, sez. VIII, 15 novembre 2018: 204
- Tribunale di Milano, ordinanza, 13 dicembre 2018: 210
- Corte europea dei diritti umani (in ordine alfabetico)**
- A and B v. Norway* [GC], Nos. 24130/11 and 29758/11, 15 November 2016: 237
- Adefdromil c. France*, 32191/09, 2 October 2014: 205
- Agrati and Others v. Italy* (just satisfaction), nos. 43549/08 and 2 others, 8 November 2012: 253
- Arras and Others v. Italy*, no. 17972/07, 14 February 2012: 253
- Azienda Agricola Silverfunghi S.a.s. and Others v. Italy*, nos. 48357/07 and 3 others, 24 June 2014: 253
- Berlusconi v. Italy* [GC], no. 58428/13, 27 November 2018: 254
- Brazzi v. Italy*, no. 57278/11, 27 September 2018: 256
- Cacciato v. Italy*, no. 60633/16, 16 January 2018: 249
- Casa di Cura Valle Fiorita S.R.L.*, no. 67944/13, 13 December 2018: 252
- Castello del Poggio S.S. and Others*, nn. 30015/09, 34644/09, 10723/10, 5 July 2018: 253
- Centro Demarzio srl v. Italy*, no. 24/11, 5 July 2018: 250
- Cincimino v. Italy*, no. 68884/13, 28 April 2016: 256
- Cipolletta v. Italy*, no. 38259/09, 11 January 2018: 248

Cocchiarella v. Italy [GC], no. 64886/01, ECHR 2006-V: 248

Costa Sanseverino Di Bisignano v. Italy, no. 58330/16, 15 May 2018: 258

Cristaldi v. Italy, no. 29923/13, 22 May 2018: 249

D'Acunto amd Pignataro v. Italy, no. 6360/13, 12 July 2018: 255

De Rosa and Others v. Italy, nos. 52888/08 and 13 others, 11 December 2012: 253

Drassich v. Italy (no. 2), no. 65173/09, 22 February 2018: 249

G.I.E.M. S.R.L. and Others v. Italy [GC], nos. 1828/06 and 2 others, 28 June 2018: 254

Improta v. Italy, no. 66396/14, 4 May 2017: 256

Khlaifia and Others v. Italy [GC], no. 16483/12, 15 December 2016

Guiso and others v. Italy, no. 50821/06: 249

L.M. an others v. Italy, nos 30290/15, 30324/15, 30346/15, 30355/15, 30448/15, 14824/16 and 50830/16, 16 January 2018: 248

Maggio and Others v. Italy, nos. 46286/09 and 4 others, 31 May 2011: 253

Matelly c. Francia, 10609/10, 2 October 2014: 205

Moreira Ferreira c. Portugal (no. 2) [GC], no. 19867/12, 11 July 2017: 198

Mottola and Others v. Italy (just satisfaction), no. 29932/07, 6 September 2018: 253

Pretty v. the United Kingdom, no. 2346/02, ECHR 2002-III: 200

Provenzano v. Italy, no. 55080/13, 25 October 2018: 246

Rizzello and Others v. Italy, nos. 17799/10, 27923/10, 67551/10, 18230/11, 37764/11, 47181/11, 65762/13, 11409/14 and 26949/14, 20 February 2018: 248

Staubano and Others v. Italy (just satisfaction), no. 29907/07, 6 September 2018: 253

Sud Fondi S.r.l. and Others v. Italy (just satisfaction), no. 75909/01, 10 May 2012: 254

S.V. v. Italy, no. 55216/08, 11 October 2018: 257

Therapic Center S.R.L. no. 39186/11 39186/11, 39187/11, 39189/11, 39190/11, 39192/11, 39193/11, 39194/11, 39196/11, 39197/11, 39198/11, 4 October 2018: 251

V.C. v. Italy, 54227/14, 1 February 2018: 245

Zhou v. Italy, no. 33773/11, 21 January 2014: 198

Corte di giustizia dell'Unione Europea

Ordinanza C422/18, F.R., 30 novembre 2018: 259

Sentenza C-180/17, X e Y, 26 settembre 2018: 259

Ordinanza cause riunite C-142/17 e C-143/17, Maturi e altri, 7 febbraio 2018: 260

Sentenza cause riunite C-596/16 e C-597/16 (Grande Sezione), Di Puma, 20 marzo 2018: 260

Sentenza C-524/15 (Grande Sezione), Menci, 20 marzo 2018: 260

Sentenza C-537/16 (Grande Sezione), Garlsson R.E., 20 marzo 2018: 260

Comitato europeo dei diritti sociali

Conseil Européen des Syndicats de Police (CESP) v. France, no. 101/2013, 4 luglio 2018: 206

Unione Italiana del Lavoro U.I.L. Scuola – Sicilia c. Italia, no. 113/2014, 24 gennaio 2018: 155

Associazione Professionale e Sindacale (ANIEF) c. Italia, no.159/2018: 156

Confederazione Generale Sindacale (CGS) e Federazione dei Lavoratori Pubblici e Funzioni pubbliche (FLP) c. Italia, no. 161/2018: 156

Nursing Up c. Italia, no.169/2018: 156

Sindacato autonomo pensionati Or.S.A c. Italia, no. 167/2018: 156

Unione sindacale di base (USB) c. Italia, no. 170/2018: 156

Sindacato Autonomo Europeo Scuola ed Ecologia (SAESE) c. Italia, no.166/2018, 16 marzo 2019: 156

Comitato di ricerca e redazione

Andrea Cofelice, Dottore magistrale in Istituzioni e politiche dei diritti umani e della pace presso l'Università di Padova. PhD in Political Science: Comparative and European Politics, Università di Siena.

Pietro de Perini, Dottore magistrale in Istituzioni e politiche dei diritti umani e della pace presso l'Università di Padova. PhD in International Politics, City, University of London.

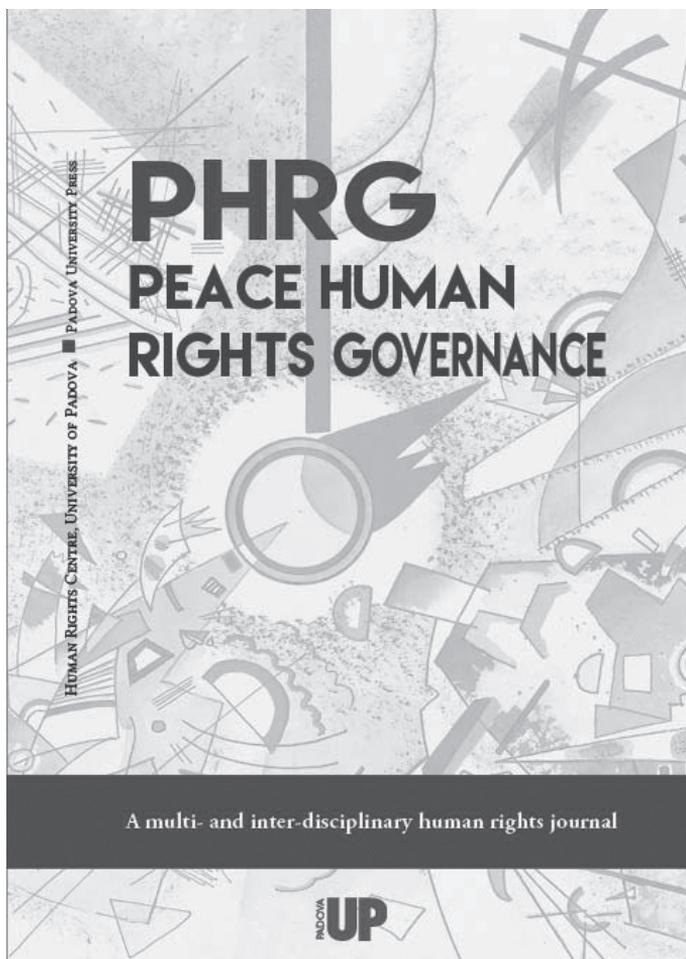
Paolo De Stefani, Professore aggregato di International Law of Human Rights nella Laurea magistrale in Human Rights and Multi-level Governance dell'Università di Padova. È Direttore nazionale per l'Italia dello *European Master in Human Rights and Democratisation*.

Paola Degani, Professore aggregato di Women's Human Rights nella Laurea magistrale in Human Rights and Multi-level Governance dell'Università di Padova. È National Expert per l'Italia del *Group of Experts on Action against Violence against Women and Domestic Violence* (Istanbul Convention) del Consiglio d'Europa.

Ino Kehrer, Dottoressa magistrale in Giurisprudenza presso l'Università di Bologna. PhD student in Human Rights, Society and Multi-Level Governance, Centro di Ateneo per i Diritti Umani, Università di Padova.

Marco Mascia, Professore associato di Relazioni internazionali e titolare della Cattedra UNESCO «Diritti Umani, Democrazia e Pace» nell'Università di Padova. Nella stessa Università è membro del Consiglio direttivo del Centro di Ateneo per i Diritti Umani «Antonio Papisca», Direttore della Rivista *Peace Human Rights Governance* e Presidente del Consiglio di corso di laurea magistrale in *Human Rights and Multi-level Governance*.

La rivista scientifica open-access del Centro di Ateneo per i Diritti Umani “Antonio Papisca” dell’Università di Padova



PHRG desidera presentare contributi originali teorici, metodologici ed empirici su questioni attuali relative ai diritti umani in una prospettiva multi-livello favorendo, nel contempo, lo sviluppo di un solido approccio multi- e inter- disciplinare alla ricerca su questi temi.

<http://phrg.padovauniversitypress.it/>

invia il tuo paper:

