





# annuario italiano dei diritti umani 2011

## **Annuario italiano dei diritti umani**

Periodico del Centro interdipartimentale di ricerca  
e servizi sui diritti della persona e dei popoli  
dell'Università di Padova

### *Direttore*

Antonio Papisca

### *Comitato di ricerca e redazione*

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

### *Redazione*

Centro interdipartimentale di ricerca e servizi sui diritti  
della persona e dei popoli dell'Università di Padova  
via Martiri della Libertà, 2  
35137 Padova  
tel. 049.8271817; fax 049.8271816  
annuario@centrodirittiumani.unipd.it  
www.annuarioitalianodirittiumani.it  
http://unipd-centrodirittiumani.it



UNIVERSITÀ  
DEGLI STUDI  
DI PADOVA

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



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



Centro Europeo d'Esellenza  
Jean Monnet  
dell'Università di Padova



© 2011 Centro Diritti Umani Università di Padova

© 2011 Marsilio Editori® s.p.a. in Venezia

Prima edizione: settembre 2011

ISBN 978-88-317-1100

www.marsilioeditori.it

Autorizzazione del Tribunale di Venezia

n. 17 del 6 novembre 2010

*Cura redazionale e impaginazione*

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

# Sommario

11	Prefazione <i>Antonio Papisca</i>
13	Introduzione
	PARTE I. IL RECEPIMENTO DELLE NORME INTERNAZIONALI SUI DIRITTI UMANI IN ITALIA
31	<b>1. La normativa internazionale sui diritti umani</b>
31	1.1. Strumenti giuridici delle Nazioni Unite
32	1.1.1. Convenzioni ratificate dall'Italia
35	1.1.2. Convenzioni firmate dall'Italia ma non (ancora) ratificate
36	1.1.3. Convenzioni non firmate dall'Italia
37	1.2. Strumenti giuridici in materia di disarmo e non proliferazione
37	1.2.1. Convenzioni ratificate dall'Italia
38	1.2.2. Convenzioni firmate dall'Italia
38	1.3. Strumenti giuridici del Consiglio d'Europa
39	1.3.1. Convenzioni ratificate dall'Italia
41	1.3.2. Convenzioni firmate dall'Italia
42	1.3.3. Convenzioni non firmate dall'Italia
43	1.4. Normativa dell'Unione Europea
43	1.4.1. Trattati
46	1.4.2. Normativa e giurisprudenza dell'UE nel 2010
49	<b>2. Normativa italiana</b>
49	2.1. Costituzione della Repubblica Italiana
51	2.2. Legislazione nazionale
55	2.3. Statuti di Comuni, Province e Regioni
58	2.4. Leggi regionali
	PARTE II. L'INFRASTRUTTURA DIRITTI UMANI IN ITALIA
67	<b>1. Organismi nazionali con competenza in materia di diritti umani</b>
68	1.1. Organismi parlamentari
68	1.1.1. Senato della Repubblica: Commissione straordinaria per la tutela e la promozione dei diritti umani
69	1.1.2. Camera dei Deputati: Comitato permanente sui diritti umani
71	1.1.3. Organi bicamerali: Commissione parlamentare per l'infanzia e l'adolescenza

72	1.1.4. Osservatorio Parlamento-Governo per il monitoraggio dello stato di promozione e di tutela dei diritti fondamentali
72	1.1.5. Cronologia degli atti parlamentari in materia di diritti umani
84	1.2. Organismi governativi
84	1.2.1. Comitato dei Ministri per l'indirizzo e la guida strategica in materia di tutela dei diritti umani
84	1.2.2. Ministero degli affari esteri: Comitato interministeriale per i diritti umani (CIDU)
86	1.2.3. Ministero della giustizia
87	1.2.4. Ministero del lavoro e delle politiche sociali
87	1.2.5. Dipartimento per le pari opportunità: UNAR e Osservatorio per il contrasto della pedofilia e della pornografia minorile
91	1.2.6. Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (CNEL)
92	1.2.7. Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza
93	1.2.8. Comitato nazionale per la bioetica
94	1.2.9. Osservatorio nazionale sulla condizione delle persone con disabilità
96	1.2.10. Comitato per i minori stranieri
97	1.2.11. Commissione per le adozioni internazionali
98	1.2.12. Commissione nazionale italiana per l'UNESCO
99	1.3. Autorità indipendenti
100	1.3.1. Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (AGCOM)
101	1.3.2. Garante per la protezione dei dati personali
102	1.3.3. Commissione di garanzia dell'attuazione della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali
104	1.4. Organizzazioni non-governative
106	1.5. Insegnamento e ricerca sui diritti umani nell'università italiana
115	<b>2. Strutture per i diritti umani a livello sub-nazionale</b>
115	2.1. Uffici pace diritti umani di Comuni, Province e Regioni
116	2.2. Difensori civici di Comuni, Province e Regioni
118	2.3. Coordinamento nazionale dei Difensori civici
119	2.4. Conferenza dei Tutori e dei Garanti dell'infanzia e dell'adolescenza
120	2.5. Coordinamento nazionale degli enti locali per la pace e i diritti umani
121	<b>3. Regione del Veneto</b>
122	3.1. Direzione regionale relazioni internazionali, cooperazione internazionale, diritti umani e pari opportunità
123	3.2. Comitato per i diritti umani e la cultura di pace
124	3.3. Archivio regionale «Pace Diritti Umani - Peace Human Rights»
126	3.4. Fondazione Venezia per la ricerca sulla pace
126	3.5. Ufficio di protezione e tutela pubblica dei minori
128	3.6. Difensore civico
128	3.7. Commissione regionale per la realizzazione delle pari opportunità tra uomo e donna
129	3.8. Rete integrata degli Osservatori regionali per le politiche sociali
130	3.9. Osservatorio regionale immigrazione

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

133	<b>1. Sistema delle Nazioni Unite</b>
133	1.1. Assemblea generale
135	1.1.1. Risoluzioni sui diritti umani sponsorizzate dall'Italia
139	1.2. Consiglio dei diritti umani
143	1.2.1. Risoluzioni sponsorizzate dall'Italia
147	1.2.2. Revisione periodica universale
150	1.2.3. Procedure speciali
154	1.3. Alto Commissario per i diritti umani (OHCHR)
155	1.4. Alto Commissario per i rifugiati (UNHCR)
157	1.5. Organi convenzionali
160	1.5.1. Comitato dei diritti economici, sociali e culturali
161	1.5.2. Comitato diritti umani (civili e politici)
163	1.5.3. Comitato contro la tortura
165	1.5.4. Comitato per l'eliminazione della discriminazione razziale
166	1.5.5. Comitato per l'eliminazione della discriminazione nei confronti delle donne
168	1.5.6. Comitato dei diritti del bambino
173	1.6. Agenzie specializzate delle Nazioni Unite
173	1.6.1. Organizzazione internazionale del lavoro (OIL)
178	1.6.2. Organizzazione delle Nazioni Unite per l'educazione, la scienza e la cultura (UNESCO)
183	<b>2. Consiglio d'Europa</b>
183	2.1. Assemblea parlamentare
185	2.2. Comitato dei Ministri
187	2.3. Corte europea dei diritti umani
187	2.4. Comitato europeo per la prevenzione della tortura
190	2.5. Comitato europeo dei diritti sociali
194	2.6. Commissario per i diritti umani
197	2.7. Commissione europea contro il razzismo e l'intolleranza
200	2.8. Comitato consultivo della Convenzione-quadro per la protezione delle minoranze nazionali
202	2.9. Comitato permanente della Convenzione per l'esercizio dei diritti dei bambini
203	2.10. Commissione europea per la democrazia attraverso il diritto
205	<b>3. Unione Europea</b>
206	3.1. Parlamento europeo
208	3.2. Commissione europea
209	3.3. Consiglio dell'Unione Europea
210	3.4. Corte di giustizia dell'Unione Europea
210	3.5. Servizio europeo per l'azione esterna
211	3.6. Agenzia dei diritti fondamentali (FRA)
213	3.7. Mediatore europeo

215	<b>4. Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa (OSCE)</b>
215	4.1. Ufficio per le istituzioni democratiche e i diritti umani (ODIHR)
217	4.2. Alto Commissario sulle minoranze nazionali
219	4.3. Rappresentante sulla libertà dei media
220	4.4. Rappresentante speciale e coordinatore per la lotta alla tratta degli esseri umani
221	<b>5. Diritto umanitario e penale</b>
221	5.1. Adattamento al diritto internazionale umanitario e penale
223	5.2. Contributo italiano alle missioni di <i>peacekeeping</i> e altre missioni internazionali

#### PARTE IV. GIURISPRUDENZA NAZIONALE E INTERNAZIONALE

227	<b>1. I diritti umani nella giurisprudenza italiana</b>
228	1.1. La «comunitarizzazione» delle norme internazionali sui diritti umani
232	1.2. Dignità della persona
232	1.2.1. Risarcimento del danno non patrimoniale
233	1.2.2. Autonomia personale e questioni di biodiritto
234	1.2.3. Reato di riduzione in schiavitù
234	1.2.4. Procreazione medicalmente assistita
235	1.3. Discriminazione
235	1.3.1. Discriminazione di genere, matrimonio omosessuale
236	1.3.2. Discriminazione razziale
238	1.3.3. Minoranze linguistiche
239	1.3.4. Minoranze ed elezioni regionali
239	1.3.5. Persone con disabilità
241	1.3.6. Discriminazione su base religiosa
241	1.4. Diritti degli immigrati
241	1.4.1. Espulsione e diritto alla famiglia
245	1.4.2. Incostituzionalità dell'aggravante legata alla condizione di immigrato irregolare
246	1.4.3. Non-incostituzionalità del reato di immigrazione clandestina
247	1.4.4. Incostituzionalità dell'esclusione della rilevanza di giustificati motivi nell'omesso adempimento da parte dell'immigrato irregolare dell'obbligo di abbandonare il territorio dello Stato
248	1.4.5. Estradizione e rischio di maltrattamenti
248	1.4.6. Diritti sociali degli immigrati e politiche regionali
249	1.5. Minori di età
249	1.5.1. Ascolto processuale
251	1.5.2. Minori immigrati in situazione di bisogno e permesso temporaneo di soggiorno dei loro genitori
252	1.5.3. Ricongiungimento familiare e <i>kafalah</i>
254	1.6. Protezione internazionale, asilo
255	1.7. Processo penale ed esecuzione della pena
255	1.7.1. <i>41-bis</i>
255	1.7.2. Misura della pena e dovere di conformarsi alle sentenze della Corte europea dei diritti umani
256	1.7.3. Misure antimafia
256	1.7.4. Prescrizione

257	1.7.5. Mandato d'arresto europeo
258	1.7.6. Estradizione
259	1.7.7. Intercettazioni
259	1.7.8. Contumacia
260	1.8. Diritto al pacifico godimento della proprietà ed espropriazioni
262	1.9. Ragionevole durata dei processi
263	1.10. Diritto di voto
265	<b>2. L'Italia nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti umani</b>
265	2.1. Eccessiva durata dei processi e casi «Pinto su Pinto»
267	2.2. Diritto di proprietà, «espropriazioni indirette» ed equo indennizzo
268	2.3. Procedimenti penali, regime carcerario, riduzione in schiavitù
270	2.4. Equità del processo civile
271	2.5. Espulsioni e rischio di tortura o trattamenti inumani
273	2.6. Immunità parlamentare, legge elettorale
274	2.7. Adozione e affidamento dei figli
275	2.8. Intercettazioni telefoniche e ambientali
277	Indice analitico
285	Comitato di ricerca e redazione

## Elenco delle abbreviazioni

- AG: Assemblea generale delle Nazioni Unite  
AGCOM: Autorità per le garanzie nelle comunicazioni  
CARA: Centro di accoglienza per richiedenti asilo  
CAT: Convenzione internazionale contro la tortura  
CDA: Centri di accoglienza  
CDFUE: Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea  
CEDAW: Convenzione contro ogni forma di discriminazione nei confronti delle donne  
CEDU: Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti umani e delle libertà fondamentali  
CGE: Corte di giustizia dell'Unione Europea  
CICLOPE: Comitato interministeriale di coordinamento per la lotta alla pedofilia  
CIDU: Comitato interministeriale dei diritti umani  
CIE: Centro di identificazione ed espulsione  
CM: Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa  
CNEL: Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro  
CoE: Consiglio d'Europa  
COHOM: Gruppo di lavoro sui diritti umani del Consiglio dell'Unione Europea  
CPED: Convenzione internazionale per la protezione di tutte le persone dalle sparizioni forzate  
CPT: Comitato europeo per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti  
CPTA: Centri di permanenza temporanea e assistenza  
CRC: Convenzione sui diritti dell'infanzia  
CRPD: Convenzione sui diritti delle persone con disabilità  
CrEDU: Corte europea dei diritti umani  
ECHO: Dipartimento per l'aiuto umanitario della Commissione europea  
ECOSOC: Consiglio economico e sociale delle Nazioni Unite  
ECRI: Commissione europea contro il razzismo e l'intolleranza  
ECSR: Comitato europeo dei diritti sociali  
EEAS: Servizio europeo per l'azione esterna  
EIDHR: Strumento europeo per la promozione della democrazia e dei diritti umani  
ESC-R: Carta sociale europea (riveduta)  
EUROJUST: Unità di cooperazione giudiziaria dell'Unione Europea  
EUROPOL: Ufficio europeo di polizia  
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  
FRP: Piattaforma dei diritti fondamentali (FRA)  
HR/VP: Alto Rappresentante per la PESC/Vicepresidente della Commissione europea  
ICCPR: Patto internazionale sui diritti civili e politici  
ICERD: Convenzione internazionale per l'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale  
ICESCR: Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali  
ICRMW: Convenzione internazionale sulla protezione dei diritti di tutti i lavoratori migranti e dei membri delle loro famiglie  
INDIMI: Istituto nazionale per i diritti dei minori  
MIUR: Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca  
NAM: Missione di valutazione dei bisogni (ODIHR)  
ODIHR: Ufficio per le istituzioni democratiche e i diritti umani dell'OSCE  
OHCHR: Alto Commissario delle Nazioni Unite per i diritti umani  
OIL: Organizzazione internazionale del lavoro  
ONG: Organizzazioni non-governative  
OP-CAT: Protocollo opzionale alla Convenzione contro la tortura  
OSCE: Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa  
PACE: Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa  
PE: Parlamento europeo  
PESC: Politica estera e di sicurezza comune dell'Unione Europea  
PESD: Politica europea di sicurezza e difesa  
SIOI: Società italiana per l'organizzazione internazionale  
TFUE: Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea  
TUE: Trattato sull'Unione Europea  
UE: Unione Europea  
UNAR: Ufficio per la promozione della parità di trattamento e la rimozione delle discriminazioni fondate sulla razza e sull'origine etnica  
UNDEF: Fondo delle Nazioni Unite per la democrazia  
UNESCO: Organizzazione delle Nazioni Unite per l'educazione, la scienza e la cultura  
UNFPA: Fondo delle Nazioni Unite per la popolazione  
UNHCR: Alto Commissario delle Nazioni Unite per i rifugiati  
UNICEF: Fondo delle Nazioni Unite per l'infanzia  
UNRWA: Agenzia delle Nazioni Unite per il soccorso e l'occupazione dei rifugiati palestinesi  
UPR: Revisione periodica universale

## Prefazione

Costruire la prima edizione di un Annuario sui diritti fondamentali della persona è impresa estremamente impegnativa sotto il duplice profilo della sostanza e del metodo.

Si tratta infatti di dar conto di una realtà che attiene alle fondamenta stesse dell'ordinamento giuridico e della convivenza civile secondo quanto proclama la Dichiarazione universale dei diritti umani, cioè che «il riconoscimento della dignità di tutti i membri della famiglia umana e dei loro diritti, eguali e inalienabili, costituisce il fondamento della libertà, della giustizia e della pace nel mondo».

Allo stesso tempo si tratta di stendere un binario su cui operare per le edizioni successive. Non si parte però dal nulla.

Grazie soprattutto alle organizzazioni internazionali, governative e non-governative, disponiamo oggi di una rete informativa e di monitoraggio che ci fornisce dati per quanto attiene sia alla violazione dei diritti umani in ogni parte del mondo sia agli strumenti di garanzia disponibili ai vari livelli. In questo contesto di operoso civismo globale, l'Italia, come d'altronde tutti gli altri Paesi, quale più quale meno frequentemente, è citata per casi di violazione, ma non dispone di una pubblicazione che, a cadenza annuale, dia conto, sistematicamente e organicamente, del suo modo di porsi istituzionale in materia, con particolare riferimento all'insieme degli obblighi internazionali e al complesso sistema di relazioni intercorrenti con gli organismi di controllo sopranazionale.

È quanto si prefigge di fare il presente Annuario, frutto del lavoro di ricerca condotto, all'interno del Centro interdipartimentale sui diritti della persona e dei popoli dell'Università di Padova, da un gruppo formato da Andrea Cofelice, Paola Degani, Pietro de Perini, Paolo De Stefani, Marco Mascia, Direttore del Centro interdipartimentale, e da me coordinato, nella consapevolezza che la complessità dell'universo sotto osservazione ha comportato scelte, di contenuto e di metodo di cui, ovviamente, lo stesso gruppo di ricerca e redazione e l'intero Centro universitario assumono piena responsabilità. Il linguaggio usato è quello, non della denuncia, ma dell'informazione al servizio della verità istituzionale e nel rispetto dei canoni della rilevazione scientifica.

La ricerca ha potuto realizzarsi grazie anche al concreto sostegno della Regione del Veneto, della quale merita di essere segnalato un primato: quello di aver varato nel 1988 la prima legge regionale in Italia, e probabilmente nel mondo, contenente un articolo che, citando contestualmente la Costituzione repubblicana e il diritto internazionale dei diritti umani, riconosce formalmente la pace quale diritto fondamentale della persona e dei popoli.

Anche il Centro interdipartimentale sui diritti della persona e dei popoli dell'Università di Padova può, a giusto titolo, vantare un primato: fondato nel 1982, è la prima struttura del genere creata in Italia all'interno del sistema universitario, e una delle prime in Europa e nel mondo. Al Centro si deve tra l'altro, nel 1997, l'istituzione dello «European Master in Human Rights and Democratisation», che si avvale oggi del partenariato di 41 prestigiose università europee, nonché la pubblicazione della rivista «Pace diritti umani-Peace human rights» (Marsilio Editori), la gestione dell'Archivio della Regione del Veneto avente la stessa denominazione e del Centro europeo di eccellenza Jean Monnet «Dialogo interculturale, diritti umani e multilevel governance». Lo stesso Centro continua a essere impegnato in programmi di collaborazione con il Consiglio d'Europa, l'UNESCO, l'Alto Commissario per i diritti umani delle Nazioni Unite, la Commissione europea.

Forte anche di quest'operosa anzianità accademica, il Centro condivide con la Cattedra UNESCO in Diritti umani, democrazia e pace la responsabilità e la gioia di fornire alle istituzioni di governo operanti ai vari livelli e alle formazioni di società civile del nostro Paese, a cominciare dalla scuola e dalle associazioni di volontariato, il presente Annuario che, vale la pena sottolineare, vede la luce nell'anno che celebra il 150° anniversario dell'Unità d'Italia.

L'auspicio è che il nostro Paese avanzi con determinazione sulla strada della civiltà del diritto segnata dal rispetto del valore supremo della dignità umana e dei diritti che le ineriscono, memore non soltanto di aver dato i natali a Cesare Beccaria, a Norberto Bobbio, a Giuseppe Capograssi, al grande Antonio Rosmini («la persona dell'uomo è il diritto umano sussistente»), ma anche di aver ospitato la firma di trattati internazionali che sono altrettanti traguardi-punti di partenza per la costruzione della pace fondata sul diritto, *opus iustitiae pax*: in particolare, nel 1950 la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti umani e delle libertà fondamentali – cosiddetta «Convenzione di Roma» –, nel 1961 la Carta sociale europea – «Carta di Torino», nel 100° anniversario dell'Unità d'Italia –, nel 1998 lo Statuto della Corte penale internazionale – «Statuto di Roma». Senza dimenticare che nel 1993 l'Italia ha svolto un ruolo di fondamentale importanza nel proporre al Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite la creazione del Tribunale internazionale sui crimini di guerra e contro l'umanità nell'ex Jugoslavia.

Sono altrettanti tasselli di un'identità esemplare, a saper coglierli: identità umanistica a tutto tondo, come intende significare, e auspicare, l'immagine di città ideale riprodotta nella copertina dell'Annuario.

Padova, 13 giugno 2011

ANTONIO PAPISCA

Professore emerito dell'Università di Padova

Titolare della Cattedra UNESCO in Diritti umani, democrazia e pace

## Introduzione

**1.** «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». L'art. 2 della Costituzione della Repubblica Italiana è in perfetta sintonia con quanto proclama la Dichiarazione universale dei diritti umani, in particolare con l'art. 1 secondo cui «tutti gli esseri umani nascono liberi ed eguali in dignità e diritti. Essi sono dotati di ragione e di coscienza e devono agire gli uni verso gli altri in spirito di fratellanza».

I principi del «nuovo» diritto internazionale che hanno preso corpo a partire dalla Carta delle Nazioni Unite e dalla Dichiarazione universale dei diritti umani e si sono sviluppati attraverso molteplici trattati internazionali, a cominciare, sul piano universale, dai due Patti internazionali del 1966 rispettivamente sui diritti civili e politici e sui diritti economici, sociali e culturali, e, sul piano regionale europeo, dalla Convenzione per la salvaguardia dei diritti umani e delle libertà fondamentali del 1950, hanno piena rispondenza nell'ordinamento costituzionale italiano.

Il principio di eguaglianza e il correlato principio di interdipendenza e indivisibilità di tutti i diritti della persona, secondo cui i diritti economici, sociali e culturali sono fondamentali quanto i diritti civili e politici, trovano sostanziale riconoscimento nell'art. 3 Cost.: «[t]utti 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».

Nel Preambolo della Dichiarazione universale si legge che «il riconoscimento della dignità inerente a tutti i membri della famiglia umana e dei loro diritti eguali e inalienabili, costituisce il fondamento della libertà, della giustizia e della pace nel mondo». L'art. 11 Cost. recepisce la portata fondativa di questo messaggio e lo traduce in un solenne impegno di pace positiva: «[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 tra le Nazioni; promuove e favorisce le organizzazioni internazionali rivolte a tale scopo».

Il fatto che l'Italia abbia ratificato la quasi totalità degli strumenti giuridici inter-

nazionali sui diritti umani, sia universali sia europei, attesta del suo impegno inteso a far avanzare la civiltà del diritto nel segno dell'etica universale.

Gli obblighi che discendono dal recepimento delle norme contenute in tali strumenti sono molteplici e complessi. All'interno di una dinamica volta al perenne perfezionamento di norme e istituzioni, si tratta infatti di adattare, in via continuativa, questa o quella parte dell'ordinamento interno, di aggiornare e arricchire la giurisprudenza, di varare politiche pubbliche congrue rispetto alla logica delle «*mesure positive*».

**2.** L'obiettivo del presente Annuario è di fornire dati, aggiornati al 2010, su come lo Stato italiano adempie agli obblighi derivanti dalle norme internazionali sui diritti umani e su come risponde ai rilievi, alle raccomandazioni, alle sentenze dei pertinenti organismi internazionali di controllo.

Quanto illustrato nell'Annuario dovrebbe pertanto consentire di verificare l'effettiva disponibilità del nostro Paese a entrare in dialogo costruttivo con i suddetti organismi internazionali preposti a controllare la puntuale attuazione da parte degli Stati degli obblighi giuridici assunti con la ratifica dei pertinenti trattati.

Gli Annuari sui diritti umani, pubblicati in altri Paesi e peraltro non numerosi, sono generalmente di due tipi. Ci sono innanzitutto quelli di carattere più accentuatamente scientifico-accademico in cui gli sviluppi istituzionali, politici e normativi della materia sono illustrati e valutati da molteplici angoli visuali e da diverse prospettive metodologiche e disciplinari. È il caso dello *European Yearbook on Human Rights* – curato da un pool di istituzioni accademiche: European Training and Research Centre for Human Rights and Democracy dell'Università di Graz, Austrian Institute for Human Rights, European Inter-University Centre for Human Rights and Democratisation con sede a Venezia, Ludwig Boltzman Institute of Human Rights dell'Università di Vienna –, che comprende una serie di saggi, in ottica multidisciplinare, dedicati all'Unione Europea, al Consiglio d'Europa, all'OSCE e alle organizzazioni della società civile. Vi sono poi Annuari per così dire più descrittivi, che riportano sistematicamente dati relativi alla situazione dei diritti umani in un determinato Paese o regione, senza peraltro rinunciare a sintetiche valutazioni di questo o quell'aspetto della realtà illustrata. È il caso, per esempio, di *Les droits de l'homme en France. Regards portés par les instances internationales*, pubblicazione periodica elaborata a cura della Commissione nazionale consultiva francese dei diritti dell'uomo.

L'Annuario italiano dei diritti umani, per molti aspetti analogo a quello francese, intende essere una sorta di «diario di bordo» circa l'implementazione del diritto internazionale dei diritti umani in Italia.

Si fa notare che sotto il profilo *infrastrutturale*, il quadro italiano presenta caratteri che sono allo stesso tempo di ritardo in alcuni settori e di originale anticipazione in altri.

A tutt'oggi l'Italia non dispone di «Istituzioni nazionali per i diritti umani» in linea con i caratteri fissati dai cosiddetti «Principi di Parigi» e fatti propri dalle Nazioni Unite fin dal 1993\*. Tali istituzioni sono individuate nella Commissio-

\* Al momento della stampa di questo Annuario risulta peraltro che il Senato ha approvato il disegno di legge

ne nazionale dei diritti umani e nel Difensore civico nazionale. Numerosi organismi per i diritti umani delle Nazioni Unite hanno rivolto all'Italia raccomandazioni affinché vengano create tali istituzioni: sollecitazioni in tal senso sono in particolare venute dai Comitati operanti presso le Nazioni Unite e preposti a sorvegliare l'applicazione delle convenzioni sui diritti del bambino (nel 2003), sui diritti economici, sociali e culturali (2004), sui diritti umani (civili e politici) (2005), contro la tortura (2007) e contro la discriminazione razziale (2008) nonché a più riprese, dagli organismi del Consiglio d'Europa. Di particolare peso è la raccomandazione proveniente dal Consiglio dei diritti umani nell'ambito della Revisione periodica universale (*Universal Periodic Review* - UPR) effettuata nel 2010.

Dal 2002 questo tema è stato assunto a priorità anche dalle organizzazioni non-governative italiane, attive in particolare attraverso il Comitato per la promozione e la protezione dei diritti umani, una rete di 83 ONG formatasi con l'obiettivo di promuovere e sostenere il processo legislativo volto a dotare l'Italia di un'«Istituzione nazionale indipendente per i diritti umani» in linea con i «Principi di Parigi». Di questo Comitato di società civile, che opera con esemplare competenza e passione, si segnala di recente il *Primo Rapporto di monitoraggio delle organizzazioni non-governative e associazioni del Comitato per la protezione e promozione dei diritti umani. L'Italia a un anno dalle raccomandazioni del Consiglio ONU per i diritti umani*.

Il ritardo dell'Italia nel dare vita a un'Istituzione nazionale per i diritti umani non può trovare giustificazione nel fatto che sono comunque presenti specifici organi, sia parlamentari sia di emanazione dell'esecutivo, per la tutela dei diritti umani. Nessuno di tali organi infatti ha le caratteristiche strutturali e funzionali di un'Istituzione nazionale conforme ai citati «Principi di Parigi».

Si ricorda che presso il Ministero degli affari esteri, dal 1978 opera il Comitato interministeriale per i diritti umani (CIDU), con il compito principale di preparare i rapporti periodici che lo Stato italiano è tenuto a presentare alle organizzazioni internazionali in attuazione delle convenzioni internazionali di cui l'Italia è parte. Tale organismo è stato oggetto di riordino nel 2007, anno in cui è stato creato anche il Comitato dei Ministri per l'indirizzo e la guida strategica in materia di tutela dei diritti umani, dal 2008 presieduto dal Ministro per le pari opportunità – organo che a tutt'oggi non risulta essere stato mai convocato. Nel 1984, con decreto del Presidente del Consiglio del 31 gennaio, era stata istituita presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri una Commissione dei diritti umani, che ha funzionato fino al 2002. Formata da un numero ristretto di membri nominati *intuitu personae*, essa aveva funzioni consultive *ad personam* nei riguardi del Presidente del Consiglio. I suoi compiti erano di «acquisire la più ampia informazione in ordine ai fatti che, in ogni parte del mondo, possono mettere a repentaglio i fondamentali diritti dell'uomo universalmente riconosciuti» e «assistere il Presidente del Consiglio dei Ministri nella predetta attività di informazione in vista della promozione delle opportune iniziative del Governo della Repub-

n. 2720 che istituisce la Commissione nazionale per la promozione e la protezione dei diritti umani (voto del 19 luglio 2011), e che il Parlamento ha approvato la legge 12 luglio 2011, n. 112, istitutiva dell'Autorità Garante dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza.

blica». L'attenzione della Commissione era pertanto rivolta interamente verso altri Paesi (in ciò rischiava oltretutto di interferire con le competenze del Ministero degli affari esteri) e il suo contributo allo sviluppo di un sistema istituzionale specificamente finalizzato alla promozione e alla tutela dei diritti umani in Italia è stato irrilevante. Nella sua ultima composizione, facevano parte della Commissione Virginio Rognoni (che la presiedeva), Giovanni Conso, Carlo Russo, Mario Alessi e Antonio Papisca. Il suo ultimo atto fu la preparazione di una *nota* per il Presidente del Consiglio con la quale si chiedeva di procedere alla creazione delle Istituzioni nazionali per i diritti umani secondo quanto insistentemente richiesto in sede internazionale. I tentativi esperiti dal Presidente Rognoni presso la Presidenza del Consiglio perché se ne tenesse debito conto andarono a vuoto. La Commissione decise pertanto di auto-sciogliersi.

Quanto agli organismi parlamentari, si segnalano la Commissione straordinaria per la tutela e la promozione dei diritti umani del Senato della Repubblica; il Comitato permanente sui diritti umani, istituito nel 2008 dalla Commissione affari esteri della Camera dei Deputati; la Commissione bicamerale per l'infanzia e l'adolescenza. Il 7 luglio 2009 ha iniziato a funzionare un organismo di consultazione denominato «Osservatorio Parlamento-Governo per il monitoraggio dello stato di promozione e di tutela dei diritti fondamentali».

Come documentato nelle pagine di questo Annuario, nel 2010 il Parlamento ha visto la presentazione di 6 disegni di legge per l'adattamento a norme internazionali sui diritti umani, nonché di 32 mozioni, 4 interpellanze, 6 interrogazioni a risposta orale, 81 interrogazioni a risposta scritta, 18 interrogazioni in Commissione, 6 risoluzioni in Commissione, 9 ordini del giorno in Assemblea e 3 ordini del giorno in Commissione su temi riguardanti i diritti umani internazionalmente riconosciuti.

L'impegno internazionale dell'Italia per la creazione di Istituzioni nazionali per i diritti umani non è comunque venuto meno, anche se nel 2010 si è assistito alla sostanziale abolizione dei Difensori civici comunali. Questo impegno è espressamente ribadito nella lettera di candidatura a membro del Consiglio dei diritti umani per il periodo 2011-2014 (para. 29, relativo al processo di Revisione periodica universale). Si fa peraltro notare che tale impegno risulta espresso in forma molto più generica di quanto non fosse nella lettera di candidatura del 2007, che aveva portato l'Italia nel Consiglio diritti umani per il periodo 2007-2010. Fortunatamente, ciò non ha impedito all'Assemblea generale delle Nazioni Unite di eleggere nel maggio 2011, per la seconda volta, l'Italia nel Consiglio dei diritti umani.

**3.** Nelle varie istanze internazionali a cui partecipa l'Italia non manca di rendere nota la propria posizione. Nel 2010, la sua partecipazione alla 65<sup>a</sup> sessione dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite si è caratterizzata per la presentazione di una risoluzione sul rafforzamento del Programma delle Nazioni Unite per la prevenzione del crimine e la giustizia penale, nonché dalla sponsorizzazione di 29 delle 52 risoluzioni in tema di diritti umani adottate dall'Assemblea. Nel Consiglio dei diritti umani l'Italia ha partecipato alle due sessioni ordinarie in programma e alla sessione straordinaria su Haiti. Della sua partecipazione nel processo della UPR si dirà più oltre. Anche i suoi impegni finanziari a sostegno

di taluni organismi e Agenzie specializzate delle Nazioni Unite attive sul fronte dei diritti umani non sono, nell'insieme, venuti meno. L'Italia ha stanziato circa 11,5 milioni di dollari per l'UNHCR, 16 milioni per l'UNESCO (più altri 9,5 di contributi volontari), 19,7 milioni per l'Organizzazione internazionale del lavoro (OIL). In ambedue i casi il contributo italiano è pari al 5% del bilancio ordinario dell'organizzazione. Si segnala peraltro che per la prima volta, venendo meno a una lunga prassi, l'Italia non ha stanziato alcun contributo a favore dell'Ufficio dell'Alto Commissario per i diritti umani delle Nazioni Unite.

Si ricorda che tali organismi, accanto a funzioni di accertamento e sanzione, proprie delle corti internazionali che applicano le norme sui diritti umani, esercitano funzioni di verifica, persuasione, orientamento e, in certo senso, di *educazione* degli ordinamenti statuali; essi ne accompagnano il perfezionamento in ossequio all'imperativo *humana dignitas servanda est*, la dignità umana deve essere rispettata.

Perché gli organismi di garanzia internazionale possano adempiere con efficacia al loro mandato è indispensabile la collaborazione degli Stati, nel senso che questi devono interagire positivamente, innanzitutto presentando, con regolarità e specificità di contenuto, i rapporti periodici al Consiglio diritti umani e ai vari Comitati creati in virtù di convenzioni internazionali, operanti in sede sia universale sia regionale: dai Comitati operanti in sede di Nazioni Unite (cosiddetti *Treaty Bodies*: sulla discriminazione razziale; sui diritti economici, sociali e culturali; sui diritti umani civili e politici; sulla discriminazione nei confronti delle donne; contro la tortura; sui diritti del bambino; sui diritti delle persone con disabilità; sulle sparizioni forzate; sui diritti dei lavoratori migranti e dei membri delle loro famiglie) a quelli operanti nell'ambito del Consiglio d'Europa (Comitato europeo dei diritti sociali, Comitato sull'esercizio dei diritti dei bambini, Comitato per la prevenzione della tortura).

L'Italia risulta attualmente sottoposta al monitoraggio esercitato in particolare da sette dei nove Comitati delle Nazioni Unite prima citati: rimangono tuttora esclusi il Comitato sulle sparizioni forzate e il Comitato sui lavoratori migranti, non avendo l'Italia ratificato le rispettive convenzioni. In attesa della ratifica del Protocollo relativo alla Convenzione contro la tortura, l'Italia non è inoltre sottoposta al controllo del Sotto-comitato per la prevenzione della tortura.

La puntualità nella presentazione dei rapporti, alla cui redazione è preposto il Comitato interministeriale dei diritti umani, rappresenta un aspetto tuttora critico per il nostro Paese. Facendo riferimento infatti, per ciascun Comitato, agli ultimi rapporti presentati, il ritardo accumulato dall'Italia rispetto alle scadenze varia da un minimo di tre mesi (III e IV rapporto congiunto sui diritti del bambino) a un massimo di cinque anni (XIV e XV rapporto congiunto sull'eliminazione della discriminazione razziale), attestandosi, negli altri casi, generalmente intorno ai due anni.

L'Italia è stata sottoposta nel 2010 al meccanismo della UPR. Al termine dell'esame, il Consiglio diritti umani ha indirizzato al Governo 92 raccomandazioni sulle misure da adottare per potenziare il sistema nazionale di promozione e protezione dei diritti umani. L'Italia ha *pienamente accettato* 78 raccomandazioni (di cui 44 considerate già attuate o in fase di implementazione); ha *parzialmente accettato* 2 raccomandazioni e ne ha *respinte* 12. La percentuale di raccomandazioni non accolte è quindi del 13% circa, inferiore ad altri Stati

europei, tra cui Regno Unito (30%), Paesi Bassi (25%), Germania e Norvegia (20%).

Tenuto conto del numero di trattati e dei collegati organismi di controllo internazionale, il sistema del *reporting* è certamente impegnativo per gli Stati, ma la rendicontazione periodica si sta rivelando di grande efficacia anche in ragione del fatto che, in caso di non adempimento degli Stati interessati, le valutazioni critiche e le raccomandazioni si ripetono nel tempo – puntualmente, inesorabilmente –, in un contesto segnato dalla pubblicità e dall'attenta partecipazione delle organizzazioni non-governative nazionali e internazionali. La reiterazione degli appunti critici aiuta anche a identificare meglio i punti deboli dei sistemi nazionali dei diritti umani. Per limitarci all'attività dei menzionati Comitati delle Nazioni Unite, le raccomandazioni rivolte all'Italia che ricorrono con maggior frequenza riguardano, per esempio, la necessità di creare un'Istituzione nazionale indipendente; l'inclusione del delitto di tortura nel codice penale; l'avvio di inchieste rapide, imparziali ed efficaci in caso di uso eccessivo della forza da parte delle forze dell'ordine; la prevenzione di ogni forma di discriminazione razziale e la punizione di chi incita all'odio etnico o razziale; il rafforzamento della tutela dei diritti umani di specifiche categorie di persone: migranti, richiedenti asilo, rom e sinti, persone in stato di detenzione.

**4.** Oltre che ai controlli legati all'attività di rendicontazione periodica, l'Italia è sottoposta al meccanismo di controllo giurisdizionale facente capo alla Corte europea dei diritti umani.

I cittadini hanno progressivamente preso confidenza con tale strumento, tanto che il nostro Paese figura tra i più assidui fornitori di casi alla Corte europea. Alla fine del 2010, i ricorsi pendenti contro l'Italia erano 10.208, ovvero il 7,3% del gravame complessivo della Corte; i Paesi che ci precedevano erano Russia (oltre 40.000 casi pendenti), Turchia (oltre 15.000), Romania (quasi 12.000) e Ucraina (10.434).

Tra i casi che hanno interessato il nostro Paese ve ne sono alcuni che, per la notorietà delle vicende o l'importanza del tema controverso, attirano l'attenzione del pubblico e dei media e aiutano a tenere viva l'attenzione sul fondamentale ruolo della Corte europea sui diritti umani. La gran parte della casistica è composta tuttavia da «ricorsi a cascata» che toccano problemi già trattati dalla Corte e sui quali le istituzioni italiane intervengono con ritardo e in forme insufficienti. Il nostro Stato continua infatti a essere oggetto di numerosi ricorsi in materia, ad esempio, di eccessiva durata dei procedimenti, di processo in contumacia, di protezione del diritto di proprietà a fronte di procedure di esproprio. Una tendenza particolarmente preoccupante emersa occasionalmente proprio nel 2010 è quella di non dare esecuzione alle richieste di misure provvisorie (in particolare sospensione delle procedure di rimpatrio nei confronti dei ricorrenti) emesse dalla Corte di Strasburgo. Il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa ha richiamato l'Italia a un maggiore rispetto di tali ordinanze, la cui inosservanza può comportare violazione della stessa Convenzione europea dei diritti umani.

Si fa notare che nel corso degli ultimi anni, il rilievo della giurisprudenza della Corte di Strasburgo è considerevolmente cresciuto all'interno dell'ordinamento

italiano, trovando riscontri non solo nelle pronunce della Corte costituzionale, ma anche nella giurisprudenza della Cassazione e dei giudici di merito. L'impatto della giurisprudenza della Corte di Strasburgo potrebbe crescere d'importanza nei prossimi tempi – e già nel 2010 si sono registrati movimenti in tal senso –, parallelamente al processo di inclusione della materia dei diritti umani nella normativa e nei meccanismi giudiziari dell'Unione Europea. Con la piena equiparazione del valore giuridico della Carta dei diritti fondamentali dell'UE a quello dei trattati e la prospettiva di adesione dell'UE alla Convenzione europea dei diritti umani si è infatti aperta la via per una saldatura tra i due sistemi, quello sovra-statuale e quello inter-statuale, di controllo sull'azione degli Stati in materia di diritti umani. Tale sviluppo, determinato dall'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, ha dirette conseguenze sull'amministrazione della giustizia nel nostro Paese, comportando una sempre più diretta e immediata rilevanza in sede giudiziaria degli standard internazionali sui diritti umani non solo alla stregua di «norme interposte» nel giudizio di legittimità costituzionale delle leggi, ma anche quali disposizioni destinate a prevalere sistematicamente sulle norme interne incompatibili.

L'azione di monitoraggio sul nostro Paese, condotta da organi giurisdizionali e non giurisdizionali, evidenzia dunque luci e ombre. Le situazioni critiche, oltre a quelle già sopra ricordate – condizione di rom e sinti, immigrati irregolari e dramma dei respingimenti, situazione penitenziaria, intolleranza e xenofobia..., temi che sono stati al centro in particolare delle visite condotte in Italia nel 2009 da Thomas Hammarberg, Commissario per i diritti umani del Consiglio d'Europa, e nel 2010 dall'Alto Commissario per i diritti umani delle Nazioni Unite, Navanethem Pillay –, riguardano anche la dimensione fondamentale dello Stato democratico rappresentata dal pluralismo dei media, la televisione, soprattutto, e la correlata libertà di informazione e di partecipazione politica, tema messo in luce soprattutto da organi consultivi e di monitoraggio del Consiglio d'Europa e dell'OSCE con riferimento a talune leggi degli anni recenti.

**5.** Nonostante l'impegno teso a ratificare tempestivamente le convenzioni internazionali sui diritti umani e i passi avanti compiuti verso il riconoscimento di una particolare resistenza delle fonti internazionali su questa materia nei confronti delle fonti interne, restano dunque nel nostro ordinamento giuridico delle gravi carenze sul versante dell'infrastruttura normativa e istituzionale adeguata al pieno rispetto degli standard internazionali sui diritti della persona, a cominciare dalla mancanza di un disegno complessivo di Istituzioni nazionali per i diritti umani. L'Italia è inoltre carente nel promuovere, attraverso leggi o altri atti normativi o politiche idonee, l'adattamento dell'ordinamento e degli apparati istituzionali alle disposizioni di importanti convenzioni internazionali, nonostante l'avvenuta ratifica e l'ordine di esecuzione. Un caso di convenzione internazionale debitamente ratificata ma a cui il nostro ordinamento non si è ancora compiutamente adattato è quello dello Statuto della Corte penale internazionale. Il caso forse più vistoso – anche perché irrisolto da oltre vent'anni – è tuttavia quello della Convenzione contro la tortura (CAT).

Come è noto, la Convenzione contro la tortura e altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti, adottata nel 1984, è entrata in vigore, per l'Italia, nel

1989. Essa richiede (art. 4) a ogni Stato parte di fare in modo che «tutti gli atti di tortura vengano considerati trasgressioni nei confronti del suo diritto penale» e siano adeguatamente sanzionati. Nel primo rapporto sull'attuazione della Convenzione presentato al Comitato contro la tortura (1991), lo Stato italiano dichiarava di non dover procedere ad alcuna modifica del proprio ordinamento penale, in quanto la fattispecie definita dalla Convenzione risultava sostanzialmente corrispondente a quella di reati quali percosse, lesioni, violenza privata, minacce, sequestro di persona, nonché in una serie di reati volti a tutelare il cittadino contro gli abusi dell'autorità (artt. 606-609 cod. pen.); inoltre è applicabile l'aggravante comune dell'abuso di potere (art. 61, n. 9, cod. pen.). La nostra Costituzione, oltre a operare l'inserimento automatico della norma internazionale consuetudinaria che proibisce la tortura (norma di diritto internazionale cogente), fissa dei principi in tema di libertà personale, diritti della persona, finalità della pena, ecc., chiaramente incompatibili con la tortura. Resta tuttavia la circostanza che un delitto autonomo di tortura, riconducibile alla definizione che si trova nell'art. 1 della Convenzione del 1984 non esiste nel nostro ordinamento (l'art. 185-*bis* del codice penale militare di guerra, introdotto nel 2002, prevede un'autonoma fattispecie di tortura; le varie leggi che autorizzano la ratifica e contengono l'ordine di esecuzione di trattati internazionali sulla proibizione della tortura, non risultano idonee a introdurre una norma incriminatrice di diretta applicabilità).

Nel corso delle varie legislature non sono mancati i disegni di legge volti a inserire nel nostro codice penale, tra i delitti contro la persona, ovvero tra quelli contro la libertà morale, una norma penale in linea con quanto previsto dalla Convenzione del 1984. Nel 2006, anzi, la Camera aveva licenziato un testo che introduceva un art. 613-*bis* del codice penale volto a punire, con la reclusione da tre a dodici anni, «chiunque, con violenza o minacce gravi, infligge a una persona forti sofferenze fisiche o mentali ovvero trattamenti crudeli, inumani o degradanti, allo scopo di ottenere da essa o da una terza persona informazioni o confessioni su un atto che essa stessa o una terza persona ha compiuto o è sospettata di aver compiuto, ovvero allo scopo di punire una persona per un atto che essa stessa o una terza persona ha compiuto o è sospettata di avere compiuto ovvero per motivi di discriminazione razziale, politica, religiosa o sessuale».

Il testo costituisce in effetti un ampliamento della nozione di tortura presente nella Convenzione del 1984, in quanto configura il delitto come un reato comune. La Convenzione del 1984 invece presenta tale reato come un reato proprio, per il quale può essere punito solo un pubblico ufficiale: l'atto di tortura deve essere stato da lui commesso, oppure ordinato, istigato o ancora tollerato o non represso. Nella concezione che si era imposta nel Parlamento italiano la qualifica di pubblico ufficiale dell'autore costituiva un'ipotesi che aggravava la pena. Il reato di tortura era dunque identificato dal particolare dolo a esso associato, caratterizzato dall'intento di carpire informazioni, confessioni, punire o discriminare illegittimamente la vittima. In linea, ancora una volta, con quanto richiesto dalla Convenzione del 1984, il disegno di legge escludeva ogni forma di immunità, compresa quella diplomatica; si stabiliva inoltre la punibilità del fatto anche se commesso all'estero (giurisdizione universale).

La chiusura anticipata della legislatura ha impedito di portare a compimento l'approvazione dell'atto da parte del Senato. Nell'attuale XVI legislatura, il dise-

gno di legge che il Parlamento mancò di licenziare nel 2006, così come altri disegni di legge simili, sono stati riproposti nel 2009 e all'inizio del 2010 da vari parlamentari, sia alla Camera sia al Senato, anche sulla scia di drammatici fatti di cronaca che hanno riportato all'attenzione generale i pericoli di maltrattamento e di vera e propria tortura cui sono esposte le persone fermate dalle forze dell'ordine o detenute (tra i più emblematici, si ricorda il caso di Stefano Cucchi), nonché alla luce del possibile coinvolgimento anche del nostro Paese nella pratica illegale delle *extraordinary rendition* (i casi di Abu Omar e di Abou Elkassim Britel, citati nella risoluzione del Parlamento europeo sul presunto uso dei Paesi europei da parte della CIA per il trasporto e la detenzione illegali di prigionieri del 14 febbraio 2007, non hanno ancora trovato pieno chiarimento nel 2010). Purtroppo però di tali iniziative si è persa completamente traccia nel corso dei mesi.

Sull'opportunità, sia sistematico-giuridica sia politica, di introdurre nel nostro codice penale un simile reato pochi ormai dubitano.

Gran parte dei Paesi prevedono tale reato, che rientra anche tra quelli per i quali è operativo il meccanismo del mandato di cattura europeo. Il regolamento CE 1236/2005, debitamente trasposto dall'Italia, sanziona la produzione e il commercio di strumenti utilizzabili per la tortura oltre che per la pena di morte. Dal 2004 al 2008 lo Stato italiano ha corrisposto circa 120.000 euro all'anno a sostegno del Fondo delle Nazioni Unite per le vittime della tortura.

La Corte europea dei diritti umani ha mantenuto un atteggiamento fermo di proibizione assoluta della tortura, affermando la responsabilità degli Stati parti della Convenzione europea dei diritti umani anche quando la probabilità di tortura nei confronti di un individuo in loro custodia fosse attribuibile a condotte di Stati terzi. A tale fermezza, dimostrata anche in pronunce che hanno interessato l'Italia, il nostro Paese si è generalmente adeguato. Nelle dichiarazioni fatte in vista dell'elezione a membro del Consiglio dei diritti umani, nonché in sede della UPR, il nostro Governo ha frequentemente citato l'intenzione di ratificare al più presto il Protocollo opzionale alla CAT per la prevenzione della tortura – e risulta evidente (anche se il collegamento a rigore non è strettamente necessario) che la prevenzione della tortura può essere realizzata più agevolmente se in tema di delitto di tortura esiste una previsione chiara nella normativa nazionale. Peraltro la ratifica del Protocollo, che lo Stato si era impegnato nel 2007 a portare a compimento, alla fine del 2010 non è ancora intervenuta, come già notato.

Vi sono dunque importanti argomenti sia di principio sia pratici a favore di una sanzione esplicita della tortura anche nella nostra legge penale. Richieste impellenti in tal senso sono state rivolte al nostro Paese dal Comitato contro la tortura e dal Comitato sui diritti umani (civili e politici), nonché dal Comitato per la prevenzione della tortura del Consiglio d'Europa (CPT).

Risulta pertanto sorprendente constatare che, nell'*Addendum* al documento finale della *Universal Periodic Review* (seduta del 9 giugno 2010), le raccomandazioni avanzate da Paesi Bassi, Repubblica Ceca e Nuova Zelanda di introdurre il reato di tortura siano state respinte dal nostro Governo, adducendo la ragione che «benché non tipizzato come reato specifico nel codice penale, il quadro sia costituzionale sia legislativo già è idoneo a punire la violenza fisica o morale perpetrata contro persone sottoposte a restrizione della libertà personale. Entrambe prevedono sanzioni contro tutte le condotte criminali a cui si riferisce l'art. 1 [della

Convenzione del 1984]». Si tratta degli stessi argomenti invocati nel 1991, sui quali, evidentemente, l'esecutivo ritiene di non dover fare passi avanti.

**6.** Considerazioni parzialmente diverse sono invece possibili riguardo al contrasto alla tratta delle persone e alle gravi forme di sfruttamento lavorativo, nonché sulla protezione delle vittime di questi odiosi reati. È indubbio che in questo ambito l'Italia si è caratterizzata fin dalla fine degli anni novanta per un forte impegno sul piano operativo, che ha permesso di rendere evidente, anche a livello internazionale, la valenza di un approccio teso a tutelare nei loro diritti fondamentali le persone trafficate, guardando oltre il ruolo che questi soggetti assolvono in qualità di testimoni nelle sedi processuali.

La conciliazione della tutela dei diritti delle vittime con le esigenze collegate alle attività di prevenzione e soprattutto di repressione in chiave *multiagency* (cooperazione istituzionalizzata tra polizia, magistratura e attori del sociale), non solo si è dimostrata in Italia operativamente possibile, ma risponde a pieno titolo alle indicazioni contenute nei più significativi atti adottati su questa materia dalle Nazioni Unite, dal Consiglio d'Europa, dall'OSCE e anche dall'Unione Europea. Fin dal marzo 1998, nell'ambito di un più ampio intervento sulla disciplina dell'immigrazione, l'Italia ha previsto uno strumento legislativo, l'art. 16 della l. 6 marzo 1998, n. 40, poi divenuto l'art. 18 del testo unico sull'immigrazione (d.lgs. 286 del 1998), con il quale è riuscita a realizzare in buona misura gli obiettivi fissati in diverse direttive internazionali e a perseguire gli obiettivi di rafforzare la repressione della tratta di persone, considerando lo strumento della protezione come un meccanismo, non soltanto compatibile con il contrasto alle organizzazioni criminali, ma incentivante l'attività repressiva. L'art. 18 prevede la possibilità di rilascio da parte del questore di uno speciale permesso di soggiorno allo straniero sottoposto a violenza o a grave sfruttamento, quando vi sia pericolo per la sua incolumità per effetto del tentativo di sottrarsi ai condizionamenti di un'associazione criminale o delle dichiarazioni rese in un procedimento penale; il permesso consente, su richiesta o previo parere del procuratore della Repubblica, di partecipare a un programma di assistenza e integrazione sociale. Le condizioni di violenza o sfruttamento possono essere accertate o nel corso di operazioni di polizia, di indagini o di procedimenti per delitti connessi alla prostituzione o altri gravi delitti, ovvero nel corso di interventi dei servizi sociali. Il permesso dura sei mesi, può essere rinnovato per un anno (o per un periodo più lungo), per gli stessi motivi o per lavoro, ovvero convertito in permesso di soggiorno per motivi di studio.

È stato grazie all'applicazione di tale norma che si è potuto, nel corso degli anni, non solo assistere e reintegrare migliaia di persone vittime di situazioni di grave assoggettamento e sfruttamento, ma anche favorire lo sviluppo di importanti attività investigative che hanno portato a numerosi processi e condanne.

La l. 228/2003 (Misure contro la tratta di persone), che ha emendato il codice penale agli artt. 600 (Riduzione o mantenimento in schiavitù o servitù), 601 (Tratta di persone) e 602 (Acquisto e alienazione di schiavi), e la l. 146/2006, di ratifica della Convenzione di Palermo sulla criminalità transnazionale organizzata del 2000 e dei suoi Protocolli addizionali, rappresentano le norme di riferimento più significative su questa complessa materia.

Per quanto concerne il 2010, è da segnalare che con la l. 2 luglio 2010, n. 108 (Ratifica ed esecuzione della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla lotta contro la tratta di esseri umani, fatta a Varsavia il 16 maggio 2005, nonché norme di adeguamento dell'ordinamento interno) sono state apportate ulteriori modifiche agli articoli sopra citati del codice penale nonché introdotte una serie di circostanze aggravanti. La legge di ratifica tuttavia non sembra dare in realtà «piena ed intera esecuzione» alla Convenzione di Varsavia. In particolare, mentre l'art. 13 della Convenzione prevede un «periodo di recupero e di riflessione di almeno trenta giorni» durante il quale la presunta vittima di tratta non può essere espulsa, nessuna previsione di tale genere è contenuta nel nostro testo unico sulla disciplina dell'immigrazione; e il caso non è nemmeno previsto dalla «direttiva rimpatri» dell'Unione Europea, che stabilisce termini e tempi diversi.

L'art. 26 della Convenzione, inoltre, prevede la possibilità per le parti di «non comminare sanzioni penali alle vittime che siano state coinvolte nelle attività illecite, quando ne siano state costrette»: anche questa previsione non è stata pienamente trasposta nelle norme di adattamento, non rientrando né nell'ipotesi di costringimento fisico, né in quella di stato di necessità.

Più in generale, va sottolineato che, come emerge ampiamente in questo Annuario, il trattamento degli immigrati, dei richiedenti asilo, dei rifugiati e degli stranieri irregolarmente presenti nel territorio italiano è una delle aree di maggiore criticità nel panorama italiano della garanzia dei diritti umani. Non vi è in effetti autorità internazionale o europea dedicata al monitoraggio dei diritti umani nel nostro Paese che manchi di evidenziare carenze e difficoltà in rapporto a tale questione. La condizione dei migranti irregolari rappresenta una costante fonte di preoccupazione in relazione alla garanzia dei loro diritti, alla quale il nostro Paese ancora stenta a dare risposte strutturate, non emergenziali e pienamente rispettose degli standard internazionali. I molteplici aspetti della condizione di straniero (regolare o irregolare, migrante o rifugiato, adulto o minore di età, ecc.) sono affrontati in tutte le sezioni di questo Annuario, a riprova dell'assoluta centralità della questione dal punto di vista del rispetto dei diritti umani.

**7.** A fronte di una situazione che evidenzia perduranti inadeguatezze per quanto attiene alle relazioni dell'Italia con il diritto e la *machinery* internazionale dei diritti umani, si segnalano al positivo percorsi strutturali all'interno del Paese che denotano impegno nel dare sostanza e continuità alla materia dei diritti umani. Alcuni riferimenti a percorsi virtuosi sono già stati fatti nelle pagine precedenti: si ricorda, tra gli altri, il rafforzamento della legislazione per la repressione della tratta e dello sfruttamento delle persone, nonché le recenti norme tese a contrastare la violenza contro le donne, in particolare nella forma dello *stalking*. Tra gli sviluppi virtuosi che l'Italia ha conosciuto se ne vogliono qui sottolineare due: il maturare di un ruolo attivo e consapevole degli enti di governo locale e regionale in tema di politiche per i diritti umani e il consolidarsi delle esperienze di insegnamento ed educazione ai diritti umani.

Un dato che è per molti aspetti unico al mondo per originalità di contenuti e radicamento territoriale, riguarda l'impegno degli enti di governo locale. A partire dal 1991, numerosi Comuni, Province e Regioni si sono dotati di statuti che

contengono una disposizione che fa esplicito rinvio, oltre che alla Costituzione repubblicana, anche al diritto internazionale dei diritti umani. Il testo standard della cosiddetta norma «pace diritti umani» recita: «Il Comune (la Provincia, la Regione) riconosce la pace come diritto fondamentale della persona e dei popoli, in coerenza coi principi della Costituzione italiana e del diritto internazionale che sanciscono la promozione dei diritti umani».

La norma in questione è presente oggi negli statuti di 2.086 Comuni con popolazione superiore ai 5.000 abitanti, di 97 Province e di 13 Regioni italiane; gli statuti di 842 Comuni, 56 Province e 8 Regioni fanno menzione puntuale di almeno uno strumento giuridico internazionale e regionale sui diritti della persona (Carta delle Nazioni Unite, Dichiarazione universale dei diritti umani, i due Patti internazionali del 1966, Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, ecc.). Va inoltre segnalato che 14 Regioni su 20 si sono dotate di specifiche leggi in materia di promozione dei diritti umani, della cooperazione e della solidarietà internazionale.

Oltre a farsi artefici di questo eccezionale recepimento di norme internazionali a livello subnazionale, che suffraga la tesi secondo cui quanto contenuto nella Dichiarazione universale è norma fondamentale di qualsiasi ordinamento giuridico, a qualsiasi livello, gli enti di governo locale e regionale italiani ricoprono generalmente un ruolo centrale anche nell'ambito delle procedure di monitoraggio e *reporting*. Come si evince dall'analisi delle attività dei vari Comitati, Commissioni, Relatori speciali, ecc., a livello sia europeo sia universale, gli enti locali italiani tendono a costituire sempre più spesso una risorsa preziosa di informazioni e buone pratiche, oltre che un partner per la cooperazione, che integra in modo sostanziale l'impegno del Governo in relazione agli obblighi internazionali sui diritti umani.

Si è qui in presenza di una dinamica di sana sussidiarietà che spinge affinché la promozione dei diritti umani in Italia divenga *sistema* organicamente organizzato su più livelli.

Quanto ora segnalato al positivo rende sempre più visibile e insostenibile la mancanza di apicalità, cioè di congrue istituzioni a livello nazionale, capaci anche di valorizzare in sede internazionale il patrimonio di società civile di cui è ricco il Paese. L'imperativo si impone dunque perché si colmi rapidamente la lacuna.

Al positivo, è anche da segnalare quanto l'Italia ha di recente operato, in sede di Nazioni Unite, in ordine allo sviluppo della normativa internazionale nello specifico campo dell'educazione e della formazione ai diritti umani. Al riguardo non c'è bisogno di sottolineare che l'educazione è garanzia primaria dei diritti della persona, innanzitutto perché opera al fine di prevenirne la violazione. È la stessa Dichiarazione universale a fondare «sull'insegnamento e l'educazione» le garanzie di attuazione dei diritti della persona. Dal 2008 al 2011 l'Italia ha partecipato attivamente all'iniziativa del Consiglio dei diritti umani intesa a elaborare la «Dichiarazione delle Nazioni Unite sull'educazione e la formazione ai diritti umani». Essa ha fatto parte, insieme con Francia, Filippine, Marocco, Senegal, Slovenia e Svizzera, di un'apposita *platform* di indirizzo e supporto. Il progetto definitivo di Dichiarazione è stato adottato dal Consiglio diritti umani con risoluzione 16/1 del 23 marzo 2011 e inoltrato per l'approvazione finale all'Assemblea generale delle Nazioni Unite. Nel Preambolo si legge che questo importante strumento giuridico è motivato «dal desiderio di inviare un forte segnale alla

comunità internazionale per incrementare tutti gli sforzi nel campo dell'educazione e della formazione ai diritti umani attraverso l'impegno comune di tutti i soggetti interessati». La portata dell'atto è bene sottolineata dall'art. 1: «Ognuno ha diritto di conoscere, cercare e ricevere informazioni su tutti i diritti umani e le libertà fondamentali e di avere accesso all'educazione e alla formazione ai diritti umani». Dunque, l'educazione e la formazione in materia vengono esse stesse riconosciute quale specifico diritto fondamentale all'interno del più generale e comprensivo diritto all'educazione di cui all'art. 26 della Dichiarazione universale e all'art. 13 del Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali.

È il caso di segnalare che anche in sede di Consiglio d'Europa il tema dell'educazione ai diritti umani va assumendo importanza sempre più marcata, come dimostra l'adozione a opera del Comitato dei Ministri, l'11 maggio del 2010, della raccomandazione relativa alla «Carta europea sull'educazione per la cittadinanza democratica e l'educazione ai diritti umani». In virtù di questo atto, gli Stati membri del Consiglio d'Europa sono richiesti di elaborare, in collaborazione fra loro, specifici programmi nazionali.

La partecipazione dell'Italia al corrente processo di produzione normativa internazionale trova significativo riscontro in un rinnovato impegno educativo all'interno del Paese, soprattutto grazie all'introduzione nel sistema scolastico, a partire dall'anno 2009-2010, dell'insegnamento «Cittadinanza e Costituzione», così come dettato dalla l. 169/2008 e ribadito nei più recenti regolamenti attuativi della riforma del sistema scolastico. Dalla circolare ministeriale del 27 ottobre 2010 si apprende che in risposta al bando di concorso proposto alle scuole di ogni ordine e grado per la progettazione e sperimentazione di percorsi di innovazione organizzativa e didattica appunto su «Cittadinanza e Costituzione», sono pervenuti al Ministero per l'istruzione, l'università e la ricerca ben 3.202 progetti (di cui 104 selezionati), con il coinvolgimento di 4.366 scuole (di cui 367 premiate). A dimostrazione del grande interesse presente nella scuola italiana per le tematiche che attengono all'educazione alla cittadinanza attiva basata su un paradigma di valori universali, si fa notare che «dignità umana» e «diritti fondamentali» costituiscono parte centrale del programma formativo degli insegnanti.

Questa capillare mobilitazione educativa di base in Italia è preceduta e accompagnata dal moltiplicarsi di corsi di insegnamento nella materia dei diritti umani in seno alle università, il cui inizio risale al 1982, anno di fondazione, all'interno dell'Università di Padova, del Centro interdipartimentale sui diritti della persona e dei popoli, una delle prime strutture universitarie specializzate *in re* in Europa e nel mondo. L'auspicio è che nel Paese si sviluppi finalmente l'educazione civica a dimensione internazionale secondo quanto definito dalla pionieristica raccomandazione UNESCO del 1974 su «educazione per la comprensione internazionale, la cooperazione e la pace e l'educazione relativa ai diritti umani e alle libertà fondamentali» e, più di recente, dalla citata Carta europea su «l'educazione per la cittadinanza democratica e l'educazione ai diritti umani». L'ulteriore auspicio è che si realizzi un fertile patto educativo e formativo fra le scuole, a cominciare dalle primarie, e le istituzioni universitarie di vario livello, nella consapevolezza che il disegno educativo ancorato al paradigma dei diritti umani, le accomuna e le impegna tutte sul terreno della promozione umana.

**8.** L'Annuario italiano dei diritti umani si articola in quattro parti, ciascuna suddivisa in capitoli, dedicate rispettivamente al recepimento delle norme internazionali sui diritti umani, all'infrastruttura diritti umani, all'Italia dinanzi agli organi internazionali di controllo sui diritti umani, alla giurisprudenza italiana in materia di diritti umani e a quella internazionale direttamente rilevante per il nostro Paese, la cui lettura consecutiva dovrebbe restituire una fotografia della situazione dei diritti umani in Italia sia dal punto di vista normativo e «infrastrutturale», sia da quello dell'attuazione concreta di politiche e iniziative per la loro promozione e protezione. Il grado di dettaglio e approfondimento perseguito in ciascuna parte consente letture trasversali e mirate, che si possono sviluppare anche attraverso la consultazione dell'indice analitico.

L'arco diacronico preso in esame si riferisce all'anno 2010. Tuttavia, trattandosi del primo numero di una pubblicazione che ambisce a periodicità, è stato deciso di riportare, in modo estremamente succinto, dati che si riferiscono ad anni precedenti, al fine di contestualizzare le attività del 2010 all'interno di un più significativo quadro evolutivo in cui queste sono state realizzate. Questa scelta metodologica è evidente in particolare nella Parte III, dedicata al «dialogo» tra Italia e organizzazioni regionali e internazionali, nella quale, in mancanza di attività specifiche relative all'anno 2010, sono stati analizzati i rapporti, le visite, le raccomandazioni e le iniziative più vicine nel tempo.

Un altro aspetto metodologico da segnalare riguarda il fatto che le informazioni presentate nelle prime tre parti dell'Annuario provengono da documenti di pubblico dominio, generalmente rintracciabili all'interno delle pagine web ufficiali di ciascun organismo analizzato. Anche per questo motivo tutti i documenti richiamati nell'Annuario sono consultabili attraverso una banca dati on line creata *ad hoc* sul sito dell'Archivio regionale «Pace Diritti Umani» gestito dal Centro interdipartimentale sui diritti della persona e dei popoli dell'Università di Padova. La banca dati è stata realizzata grazie al contributo di Luca Gazzola e dei quattro volontari del Servizio civile nazionale in attività presso il suddetto Centro diritti umani: Stefano Iachella, Federica Napolitano, Claudia Turetta e Letizia Virgis.

Nella *Parte I* dell'Annuario, è illustrato lo stato di recepimento delle norme internazionali e regionali nell'ordinamento interno. La rassegna è fatta progressivamente, partendo dal livello universale (Nazioni Unite, UNESCO, OIL, strumenti multilaterali di diritto umanitario) e giungendo al livello regionale, costituito dalla produzione normativa del Consiglio d'Europa e dell'Unione Europea. Lo stesso criterio progressivo viene utilizzato nel presentare la normativa interna che recepisce i principi e gli obblighi contenuti in tali strumenti giuridici internazionali, partendo dalla Costituzione italiana e dalla legislazione nazionale e concludendo con un'analisi degli statuti comunali, provinciali e regionali, nonché con un elenco delle principali leggi regionali attualmente in vigore sui vari temi trattati nel corso della pubblicazione.

La *Parte II* è dedicata all'infrastruttura diritti umani presente in Italia ed è articolata in tre capitoli. Il primo riguarda la struttura, le funzioni e le attività degli organismi parlamentari e governativi, delle autorità indipendenti, nonché delle organizzazioni di società civile e delle istituzioni accademiche che operano attivamente a livello nazionale. Il secondo capitolo fa riferimento al livello sub-nazionale dell'ordinamento italiano e ricostruisce la variegata, e unica al mondo, infra-

struttura locale e regionale per i diritti umani e le relative strutture di coordinamento nazionale. Il terzo capitolo è dedicato all'infrastruttura pace diritti umani e alle molte attività locali e internazionali della Regione del Veneto. La particolare attenzione per questo caso esemplare si spiega in ragione del pionieristico impegno profuso dal Veneto sin dalla l.r. 18 del 1988, nella promozione della cultura dei diritti umani, della pace e della solidarietà internazionale.

La *Parte III* riguarda la posizione dell'Italia in relazione agli organi e ai meccanismi regionali e internazionali di controllo (Comitati, Commissioni, Relatori e Rappresentanti speciali, ecc.). Viene dato ampio spazio alle valutazioni e alle raccomandazioni indirizzate da tali organismi nei confronti dell'Italia come risultato di missioni specifiche e dell'attività di rendicontazione periodica. Viene inoltre messo in evidenza il ruolo dell'Italia all'interno di queste organizzazioni e il contributo dei suoi rappresentanti per la promozione dei diritti umani a livello regionale e globale. Questa parte è articolata in cinque capitoli. Nel primo, l'analisi si concentra sul sistema delle Nazioni Unite soffermandosi sulle attività dell'Assemblea generale e del Consiglio diritti umani, con un'attenzione particolare alla procedura di Revisione periodica universale. Il secondo capitolo è dedicato al Consiglio d'Europa e offre una panoramica complessiva delle attività e iniziative che hanno coinvolto negli ultimi anni i principali organismi per la tutela dei diritti umani creati dall'Organizzazione paneuropea, ponendo particolare attenzione all'azione del Comitato europeo per la prevenzione della tortura, del Comitato europeo dei diritti sociali (che, tra l'altro, nel 2010 ha emesso una *decisione* su un reclamo collettivo presentato contro l'Italia), del Commissario per i diritti umani e della Commissione europea contro il razzismo e l'intolleranza. Il terzo capitolo, specificamente dedicato all'Unione Europea, presenta le novità introdotte con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona per quanto attiene alle responsabilità e funzioni di ciascuna istituzione in materia di diritti umani sia all'interno dell'UE, sia verso l'esterno, in relazione alle politiche dell'Unione nei confronti dei Paesi terzi. Questo capitolo integra quanto presentato nella Parte I in materia di normativa e giurisprudenza UE nel corso del 2010. 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, in particolare quelli che si occupano di libertà dei mezzi di comunicazione e di tutela delle minoranze nazionali. Il quinto e ultimo capitolo si occupa del diritto internazionale umanitario e penale in relazione al quale, oltre ad analizzare il grado di adattamento dell'Italia, vengono elencate le missioni internazionali di pace a cui hanno partecipato membri delle forze di sicurezza italiane nel corso del 2010.

La *Parte IV* presenta infine una selezione della giurisprudenza nazionale e internazionale che ha riguardato l'Italia nel periodo preso in esame. In entrambi i capitoli che la compongono, i casi e le sentenze presentati sono suddivisi in base ai temi a cui le diverse pronunce fanno rinvio. I due capitoli affrontano rispettivamente la giurisprudenza interna (della Corte costituzionale, della Corte di cassazione e dei Tribunali di merito) e la giurisprudenza della Corte europea dei diritti umani, limitatamente ai casi presentati contro l'Italia. Una lettura mirata della giurisprudenza è possibile anche consultando i singoli casi nell'indice analitico in appendice alla presente pubblicazione, dove sono riportati per esteso gli estremi delle decisioni citate.

Con questa impostazione, l'Annuario si propone all'attenzione sia dei responsabili delle pubbliche istituzioni ai vari livelli, perché traggano spunto dal quadro d'insieme soprattutto per colmare carenze normative e operative nell'ottica *de lege semper perficienda*, sia di quanti hanno a cuore la crescita della cultura dei diritti umani nel mondo accademico, nella scuola e in tutti gli altri ambienti di società civile.

**Parte I**  
**IL RECEPIMENTO DELLE NORME INTERNAZIONALI**  
**SUI DIRITTI UMANI IN ITALIA**



## 1. La normativa internazionale sui diritti umani

Le convenzioni internazionali dedicate alla protezione e alla promozione dei diritti umani in vigore, su scala globale e a livello regionale, sono, secondo la selezione curata annualmente dall'UNESCO (*Major Human Rights Instruments*), 132. A tali trattati si possono aggiungere decine di altri strumenti internazionali di *soft law* che contribuiscono a orientare – spesso con alto grado di efficacia – le politiche degli Stati. La prima parte dell'Annuario è dedicata alla ricapitolazione di quali sono i principali strumenti internazionali sui diritti umani a cui l'Italia ha pienamente aderito incorporandoli, attraverso ratifica e ordine di esecuzione, nell'ordinamento dello Stato, nonché all'individuazione degli strumenti internazionali che il nostro Paese ha soltanto firmato ma non ratificato e di quelli che non risultano ancora oggetto di alcuna iniziativa di accettazione. Il quadro degli obblighi internazionali dell'Italia in materia prende in considerazione sia le convenzioni di portata universale, spesso adottate nell'ambito dell'Organizzazione delle Nazioni Unite o di sue Agenzie specializzate, sia quelle promosse da organizzazioni regionali di cui l'Italia è parte, sia dei trattati e della normativa derivata dell'Unione Europea. Le informazioni che così vengono fornite sono preliminari alla considerazione dell'apparato normativo nazionale – la Costituzione e la legislazione statale e regionale – di cui si occupa il capitolo successivo.

Nelle tabelle che seguono, gli strumenti internazionali che impongono al nostro Paese obblighi in tema di diritti umani sono raggruppati secondo l'organizzazione internazionale che li ha adottati e per area tematica. Per ogni trattato è fornito il titolo ufficiale, la data di adozione e quella di entrata in vigore internazionale; si indica quindi la data della firma da parte dell'Italia e quella in cui è avvenuto il deposito del relativo strumento di ratifica. È opportuno precisare che quest'ultima data non coincide con quella, di norma precedente, in cui il Parlamento ha approvato la legge che autorizza la ratifica del trattato e che reca l'ordine di esecuzione.

### 1.1. Strumenti giuridici delle Nazioni Unite

Le tabelle di questa sezione indicano i principali strumenti giuridici in materia di diritti umani (chiamati di volta in volta convenzioni, protocolli, patti o trattati) adottati dall'Organizzazione delle Nazioni Unite e da sue Agenzie specializzate, in particolare l'Organizzazione per l'educazione, la scienza e la cultura (UNESCO) e l'Organizzazione internazionale del lavoro (OIL).

Tra le materie oggetto di tali accordi internazionali rientrano: la proibizione e prevenzione delle discriminazioni, della tortura e degli altri trattamenti o punizioni crudeli, inumani o degradanti, del genocidio, dei crimini di guerra e contro l'umanità, della schiavitù e lavoro forzato, della tratta di persone; si tratta inoltre di lotta al terrorismo, libertà di informazione ed espressione, diritti di particolari gruppi di persone (stranieri, rifugiati, apolidi, lavoratori, donne, minori, persone con disabilità, vittime dei conflitti armati).

### 1.1.1. Convenzioni ratificate dall'Italia

Titolo del trattato	Adozione e apertura alla firma	Entrata in vigore	Firma	Deposito dell'atto di ratifica
<b>a) Strumenti generali</b>				
Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali	16/12/1966	03/01/1976	18/01/1966	15/09/1978
Patto internazionale sui diritti civili e politici	16/12/1966	03/01/1976	18/01/1966	15/09/1978
Protocollo opzionale al Patto internazionale sui diritti civili e politici	16/12/1966	23/03/1976	30/04/1976	15/09/1978
Secondo Protocollo facoltativo al Patto internazionale sui diritti civili e politici sull'abolizione della pena di morte	15/12/1989	11/01/1991	13/02/1990	14/02/1995
<b>b) Strumenti che riguardano materie specifiche</b>				
<i>Prevenzione della discriminazione</i>				
Convenzione internazionale sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale	07/03/1966	04/01/1969	13/03/1968	05/01/1976
Convenzione dell'OIL (n. 100) sull'uguaglianza di retribuzione tra uomini e donne per un lavoro di uguale valore	29/06/1951	23/05/1953		08/06/1956
Convenzione dell'OIL (n. 111) sulla discriminazione in materia di impiego e occupazione	25/06/1958	15/06/1960		12/08/1963
<i>Genocidio, crimini di guerra, crimini contro l'umanità</i>				
Convenzione per la prevenzione e la repressione del crimine di genocidio	09/12/1948	12/01/1951		04/06/1952
Statuto della Corte penale internazionale	17/07/1998	01/07/2002	18/07/1998	26/07/1999
<i>Terrorismo</i>				
Convenzione internazionale per la repressione degli attentati terroristici commessi con esplosivi	15/12/1997	23/05/2001	04/03/1998	16/04/2003

segue

## 1. La normativa internazionale sui diritti umani

Titolo del trattato	Adozione e apertura alla firma	Entrata in vigore	Firma	Deposito dell'atto di ratifica
Convenzione internazionale per la soppressione del finanziamento al terrorismo	09/12/1999	10/04/2002	13/12/2000	27/03/2003
<i>Tortura e altri trattamenti o punizioni crudeli, inumani o degradanti</i>				
Convenzione contro la tortura ed altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti	10/12/1984	26/06/1987	04/02/1985	12/01/1989
<i>Schiavitù, tratta di persone, lavoro forzato</i>				
Protocollo che emenda la Convenzione sulla schiavitù firmata a Ginevra il 25 settembre 1926	07/12/1953	07/12/1953		04/02/1954
Convenzione supplementare sull'abolizione della schiavitù, del commercio di schiavi, e sulle istituzioni e pratiche assimilabili alla schiavitù	07/09/1956	30/04/1957	07/09/1956	12/02/1958
Convenzione sulla soppressione del traffico di persone e lo sfruttamento della prostituzione altrui	21/03/1950	25/07/1951		18/01/1980
Convenzione dell'OIL (n. 29) sul lavoro forzato	21/06/1930	01/05/1932		18/06/1934
Convenzione dell'OIL (n. 105) sull'abolizione del lavoro forzato	25/06/1957	17/01/1959		15/03/1968
<i>Libertà di informazione ed espressione</i>				
Convenzione dell'UNESCO sulla protezione e promozione della diversità delle espressioni culturali	20/10/2005	18/03/2007		19/02/2007
<i>Educazione</i>				
Convenzione dell'UNESCO contro la discriminazione nell'educazione	14/12/1960	22/05/1962		06/10/1966
Protocollo dell'UNESCO che istituisce una Commissione di conciliazione e buoni uffici incaricata di cercare soluzioni per ogni disputa che può sorgere tra Stati parti della Convenzione contro la discriminazione nell'educazione	10/12/1962	24/10/1968		06/10/1966
<b>c) Strumenti che riguardano la protezione di gruppi particolari</b>				
<i>Stranieri, rifugiati, apolidi</i>				
Convenzione sullo status dei rifugiati	28/07/1951	22/04/1954	23/07/1952	15/11/1954
Protocollo sullo status dei rifugiati	31/01/1967	04/10/1967		26/01/1972
Convenzione sullo status delle persone apolidi	28/09/1954	06/06/1960	20/10/1954	03/12/1962

segue

Titolo del trattato	Adozione e apertura alla firma	Entrata in vigore	Firma	Deposito dell'atto di ratifica
<i>Lavoratori</i>				
Convenzione dell'OIL (n. 11) sul diritto di associazione e di coalizione dei lavoratori agricoli	12/11/1921	11/05/1923		08/09/1924
Convenzione dell'OIL (n. 87) sulla libertà di associazione e la protezione del diritto sindacale	09/07/1948	04/07/1950		13/05/1958
Convenzione dell'OIL (n. 98) sul diritto di organizzazione e di negoziazione collettiva	01/07/1949	18/07/1951		13/05/1958
Convenzione dell'OIL (n. 122) sulla politica dell'impiego	09/07/1964	15/07/1966		05/05/1971
Convenzione dell'OIL (n. 135) sui rappresentanti dei lavoratori	23/06/1971	30/06/1973		23/06/1981
Convenzione dell'OIL (n. 141) sulle organizzazioni di lavoratori agricoli	23/06/1975	24/11/1977		23/06/1981
Convenzione dell'OIL (n. 151) sulle relazioni di lavoro nella funzione pubblica	27/06/1978	25/02/1981		28/02/1985
<i>Donne</i>				
Convenzione sui diritti politici delle donne	31/03/1953	07/07/1954		06/03/1968
Convenzione sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione nei confronti delle donne	18/12/1979	03/09/1981	17/07/1980	10/06/1985
Protocollo opzionale alla Convenzione sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione nei confronti delle donne	06/10/1999	22/12/2000	10/12/1999	22/09/2000
<i>Minori di età</i>				
Convenzione sui diritti del bambino	20/11/1989	02/09/1990	26/01/1990	05/09/1991
Protocollo facoltativo alla Convenzione sui diritti del bambino riguardante il coinvolgimento dei bambini nei conflitti armati	25/05/2000	12/02/2002	06/09/2000	09/05/2002
Protocollo facoltativo alla Convenzione sui diritti del bambino riguardante il traffico di bambini, la prostituzione infantile e la pornografia infantile	25/05/2000	18/01/2002	06/09/2000	09/05/2002
Convenzione dell'OIL (n. 138) sull'età minima per l'assunzione all'impiego	26/06/1973	19/06/1976		28/07/1981
Convenzione dell'OIL (n. 182) sulle forme peggiori di lavoro minorile	17/06/1999	19/11/2000		07/06/2000

1. La normativa internazionale sui diritti umani

Titolo del trattato	Adozione e apertura alla firma	Entrata in vigore	Firma	Deposito dell'atto di ratifica
<i>Persone con disabilità</i>				
Convenzione internazionale sui diritti delle persone con disabilità	13/12/2006	03/05/2008	30/03/2007	15/05/2009
Protocollo opzionale alla Convenzione internazionale sui diritti delle persone con disabilità	13/12/2006	03/05/2008	30/03/2007	15/05/2009
<i>Combattenti, prigionieri e civili</i>				
Convenzione di Ginevra per il miglioramento della condizione dei feriti e dei malati delle forze armate in campagna (I)	12/08/1949	21/10/1950	08/12/1949	17/12/1951
Convenzione di Ginevra per il miglioramento della condizione dei feriti, dei malati e dei naufraghi delle forze armate sul mare (II)	12/08/1949	21/10/1950	08/12/1949	17/12/1951
Convenzione di Ginevra relativa al trattamento dei prigionieri di guerra (III)	12/08/1949	21/10/1950	08/12/1949	17/12/1951
Convenzione di Ginevra relativa alla protezione delle persone civili in tempo di guerra (IV)	12/08/1949	21/10/1950	08/12/1949	17/12/1951
Protocollo I addizionale alle Convenzioni di Ginevra del 12 agosto 1949, relativo alla protezione delle vittime dei conflitti armati internazionali	08/06/1977	07/12/1978	12/12/1977	27/02/1986
Protocollo II addizionale alle Convenzioni di Ginevra del 12 agosto 1949, relativo ai conflitti armati non internazionali	08/06/1977	07/12/1978	12/12/1977	27/02/1986
Protocollo addizionale III alle Convenzioni di Ginevra del 12 agosto 1949, sull'adozione di un emblema distintivo addizionale	08/12/2005	14/01/2007	08/12/2005	29/01/2009

1.1.2. Convenzioni firmate dall'Italia ma non (ancora) ratificate

Titolo del trattato	Adozione e apertura alla firma	Entrata in vigore	Firma
<b>a) Strumenti generali</b>			
Protocollo opzionale al Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali	10/12/2008	non ancora entrato in vigore	28/09/2009

segue

Titolo del trattato	Adozione e apertura alla firma	Entrata in vigore	Firma
<b>b) Strumenti che riguardano materie specifiche</b>			
<i>Terrorismo</i>			
Convenzione internazionale per la soppressione degli atti di terrorismo nucleare	13/04/2005	07/07/2007	14/09/2005
<i>Tortura e altri trattamenti o punizioni crudeli, inumani o degradanti</i>			
Protocollo opzionale alla Convenzione contro la tortura ed altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti	18/12/2002	22/06/2006	20/08/2003
Convenzione internazionale per la protezione di tutte le persone dalle sparizioni forzate	20/12/2006	23/12/2010	03/07/2007
<b>c) Strumenti che riguardano la protezione di gruppi particolari</b>			
<i>Donne</i>			
Convenzione sul consenso al matrimonio, sull'età minima per il matrimonio e sulla registrazione dei matrimoni	10/12/1962	09/12/1964	20/12/1963

### 1.1.3. Convenzioni non firmate dall'Italia

Titolo del trattato	Adozione e apertura alla firma	Entrata in vigore
<b>b) Strumenti che riguardano materie specifiche</b>		
<i>Prevenzione della discriminazione</i>		
Convenzione internazionale sulla soppressione e la punizione del crimine di apartheid	30/11/1973	18/07/1976
Convenzione dell'OIL (n. 156) sull'uguaglianza di opportunità e di trattamento tra uomini e donne: lavoratori con responsabilità familiari	23/06/1981	11/08/1983
Convenzione internazionale contro l'apartheid nello sport	10/12/1985	03/04/1988
Convenzione dell'OIL (n. 169) sulle popolazioni indigene e tribali negli Stati indipendenti	27/06/1989	05/09/1991
<i>Genocidio, crimini di guerra, crimini contro l'umanità</i>		
Convenzione sulla non applicabilità delle limitazioni statutarie per i crimini di guerra e per i crimini contro l'umanità	26/11/1968	11/11/1970

segue

1. La normativa internazionale sui diritti umani

Titolo del trattato	Adozione e apertura alla firma	Entrata in vigore
<i>Educazione</i>		
Convenzione sull'educazione tecnica e professionale dell'UNESCO	10/11/1989	29/08/1991
<b>c) Strumenti che riguardano la protezione di gruppi particolari</b>		
<i>Stranieri, rifugiati, apolidi</i>		
Convenzione sulla riduzione dell'apolidia	30/08/1961	13/12/1975
<i>Lavoratori</i>		
Convenzione internazionale sulla protezione dei diritti di tutti i lavoratori migranti e dei membri delle loro famiglie	18/12/1990	01/07/2003
<i>Donne</i>		
Convenzione sulla nazionalità delle donne sposate	20/02/1957	11/08/1958

## 1.2. Strumenti giuridici in materia di disarmo e non proliferazione

### 1.2.1. Convenzioni ratificate dall'Italia

Titolo del trattato	Adozione e apertura alla firma	Entrata in vigore	Firma	Deposito dell'atto di ratifica
Protocollo concernente la proibizione di usare in guerra gas asfissianti, tossici o simili e mezzi batteriologici	17/06/1925	08/02/1928	17/06/1925	03/04/1928
Trattato sulla proibizione degli esperimenti nucleari nell'atmosfera nello spazio e sott'acqua	05/08/1963	10/10/1963	08/08/1963	10/12/1964
Trattato di non proliferazione nucleare	01/07/1968	05/03/1970	28/01/1969	02/05/1975
Convenzione che vieta lo sviluppo, la fabbricazione e lo stoccaggio delle armi batteriologiche (biologiche) o a base di tossine e che disciplina la loro distruzione	10/04/1972	26/03/1975	10/04/1972	30/05/1975
Convenzione sul divieto o la limitazione dell'impiego di talune armi classiche che possono essere ritenute capaci di causare effetti traumatici eccessivi o di colpire in modo indiscriminato	10/10/1980	02/12/1983	10/04/1981	20/01/1995

segue

Titolo del trattato	Adozione e apertura alla firma	Entrata in vigore	Firma	Deposito dell'atto di ratifica
Protocollo I sulle schegge non localizzabili	10/10/1980	02/12/1983	10/04/1981	20/01/1995
Protocollo II sul divieto o la limitazione dell'impiego di mine, trappole e altri dispositivi, come modificato dalla Conferenza di revisione	10/10/1980	02/12/1983	10/04/1981	20/01/1995
Protocollo III sul divieto o la limitazione dell'impiego di armi incendiarie	10/10/1980	02/12/1983	10/04/1981	20/01/1995
Protocollo IV relativo alle armi laser accecati	13/10/1995	30/07/1998		13/01/1999
Protocollo V relativo ai residui bellici esplosivi	28/11/2003	12/11/2006		11/02/2010
Emendamento all'art. 1 della Convenzione del 10 ottobre 1980 sul divieto o la limitazione dell'impiego di talune armi classiche che possono essere ritenute capaci di causare effetti traumatici eccessivi o di colpire in modo indiscriminato	21/12/2001	18/5/2004		01/09/2004
Convenzione sulla proibizione dello sviluppo, produzione, stoccaggio e uso di armi chimiche e sulla loro distruzione	13/01/1993	29/04/1997	13/01/1993	08/12/1995
Trattato sulla cessazione completa degli esperimenti nucleari	10/09/1996	non ancora entrato in vigore	24/09/1996	01/02/1999
Convenzione sul divieto di impiego, di stoccaggio, di produzione e di trasferimento delle mine antipersona e sulla loro distruzione	18/09/1997	01/03/1999	03/12/1997	23/04/1999

### 1.2.2. Convenzioni firmate dall'Italia

Titolo del trattato	Adozione e apertura alla firma	Entrata in vigore	Firma
Convenzione sulle munizioni a grappolo	30/08/2008	01/08/2010	03/12/2008

### 1.3. Strumenti giuridici del Consiglio d'Europa

Quello che segue è un elenco dei principali strumenti giuridici adottati dal Con-

siglio d'Europa in materia di diritti umani, prevenzione della tortura, diritti delle minoranze, dei rifugiati e degli apolidi, bioetica e lotta al terrorismo.

### 1.3.1. Convenzioni ratificate dall'Italia

Titolo del trattato	Adozione e apertura alla firma	Entrata in vigore	Firma	Deposito dell'atto di ratifica
<b>a) Strumenti generali</b>				
Convenzione per la salvaguardia dei diritti umani e delle libertà fondamentali	04/11/1950	03/09/1953	04/11/1950	26/10/1955
Protocollo addizionale alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti umani e delle libertà fondamentali	20/03/1952	18/05/1954	20/03/1952	26/10/1955
Protocollo IV alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti umani e delle libertà fondamentali, che riconosce ulteriori diritti e libertà fondamentali rispetto a quelli già garantiti dalla Convenzione e dal Protocollo I addizionale alla Convenzione	16/09/1963	02/05/1968	16/09/1963	27/05/1982
Protocollo VI alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti umani e delle libertà fondamentali sull'abolizione della pena di morte	28/04/1983	01/03/1958	21/10/1983	29/12/1988
Protocollo VII alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti umani e delle libertà fondamentali	22/11/1984	01/11/1988	22/11/1984	07/11/1991
Protocollo XIII alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti umani e delle libertà fondamentali relativo all'abolizione della pena di morte in ogni circostanza	03/05/2002	01/07/2003	03/05/2002	03/03/2009
Protocollo XIV alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti umani e delle libertà fondamentali, il quale emenda il sistema di controllo della Convenzione	13/05/2004	01/06/2010	13/05/2004	07/03/2006
Accordo europeo concernente le persone partecipanti alle procedure davanti alla Commissione e alla Corte europea dei diritti umani	06/05/1969	17/04/1971	08/01/1974	06/01/1981
Accordo europeo sulle persone partecipanti alla procedura davanti alla Corte europea dei diritti umani	05/03/1996	01/01/1999	05/03/1996	06/03/1998

<b>Titolo del trattato</b>	<b>Adozione e apertura alla firma</b>	<b>Entrata in vigore</b>	<b>Firma</b>	<b>Deposito dell'atto di ratifica</b>
Carta sociale europea	18/10/1961	26/02/1965	18/10/1961	22/10/1965
Protocollo addizionale alla Carta sociale europea	05/05/1988	04/09/1992	05/05/1988	26/05/1994
Protocollo di emendamento alla Carta sociale europea	21/10/1991	non in vigore	21/10/1991	27/01/1995
Protocollo addizionale alla Carta sociale europea su un sistema di reclamo collettivo	09/11/1995	01/07/1998	09/11/1995	03/11/1997
Carta sociale europea (riveduta)	03/05/1996	01/07/1999	03/05/1996	05/07/1999
Convenzione sulla protezione delle persone rispetto al trattamento automatizzato di dati a carattere personale	28/01/1981	01/10/1985	02/02/1983	29/03/1997
Convenzione sulla criminalità informatica	23/11/2001	01/07/2004	23/11/2001	05/06/2008
Convenzione del Consiglio d'Europa sulla lotta contro la tratta degli esseri umani	16/05/2005	01/02/2008	08/06/2005	29/11/2010
<b>b) Strumenti che riguardano materie specifiche</b>				
<i>Terrorismo</i>				
Convenzione europea per la repressione del terrorismo	27/01/1977	04/08/1978	27/01/1977	28/02/1986
<i>Tortura</i>				
Convenzione europea per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti	26/11/1987	01/02/1989	26/11/1987	29/12/1988
Protocollo I alla Convenzione europea per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti	04/11/1993	01/03/2002	30/10/1996	08/03/1999
Protocollo II alla Convenzione europea per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti	04/11/1993	01/03/2002	30/10/1996	08/03/1999
<b>c) Strumenti che riguardano la protezione di gruppi particolari</b>				
<i>Stranieri, rifugiati, apolidi</i>				
Accordo europeo sul trasferimento di responsabilità relativa ai rifugiati	16/10/1980	01/12/1980	07/07/1981	08/11/1985
Convenzione sulla partecipazione degli stranieri alla vita pubblica a livello locale	05/02/1992	01/05/1997	05/02/1992	26/05/1994

segue

1. La normativa internazionale sui diritti umani

Titolo del trattato	Adozione e apertura alla firma	Entrata in vigore	Firma	Deposito dell'atto di ratifica
<i>Lavoratori emigranti</i>				
Convenzione europea sullo statuto giuridico dei lavoratori emigranti	24/11/1977	01/05/1983	11/01/1983	27/02/1995
<i>Minoranze</i>				
Convenzione-quadro per la protezione delle minoranze nazionali	01/02/1995	01/02/1998	01/02/1995	03/11/1997
<i>Minori di età</i>				
Convenzione europea sull'esercizio dei diritti dei bambini	25/01/1996	01/07/2000	25/01/1996	04/07/2003

1.3.2. Convenzioni firmate dall'Italia

Titolo del trattato	Adozione e apertura alla firma	Entrata in vigore	Firma
<b>a) Strumenti generali</b>			
Protocollo XII alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti umani e delle libertà fondamentali	04/11/2000	01/04/2005	04/11/2000
<b>b) Strumenti che riguardano materie specifiche</b>			
<i>Bioetica</i>			
Convenzione per la protezione dei diritti umani e della dignità dell'essere umano nei confronti delle applicazioni della biologia e della medicina: Convenzione sui diritti umani e la biomedicina	04/04/1997	01/12/1999	04/04/1997
Protocollo addizionale alla Convenzione per la protezione dei diritti umani e della dignità dell'essere umano nei confronti delle applicazioni della biologia e della medicina, sul divieto di clonazione di esseri umani	12/01/1998	01/03/2001	12/01/1998
Protocollo addizionale alla Convenzione sui diritti umani e la biomedicina, relativo al trapianto degli organi e di tessuti di origine umana	24/01/2002	01/05/2006	28/02/2002
Protocollo addizionale alla Convenzione sui diritti umani e la biomedicina, relativo alla ricerca biomedica	25/01/2005	01/09/2007	25/01/2005

Titolo del trattato	Adozione e apertura alla firma	Entrata in vigore	Firma
<i>Terrorismo</i>			
Protocollo di emendamento alla Convenzione europea per la repressione del terrorismo	15/05/2003	non in vigore	15/05/2003
Convenzione del Consiglio d'Europa per la prevenzione del terrorismo	16/05/2003	01/06/2007	08/06/2005
<b>c) Strumenti che riguardano la protezione di gruppi particolari</b>			
<i>Minoranze</i>			
Carta europea delle lingue regionali o minoritarie	05/11/1992	01/03/1998	27/06/2000
<i>Minori di età</i>			
Convenzione del Consiglio d'Europa per la protezione dei bambini contro lo sfruttamento e gli abusi sessuali	25/10/2007	01/07/2000	07/11/2007

### 1.3.3. Convenzioni non firmate dall'Italia

Titolo del trattato	Adozione e apertura alla firma	Entrata in vigore
<b>b) Strumenti che riguardano materie specifiche</b>		
<i>Prevenzione della discriminazione</i>		
Protocollo addizionale alla Convenzione sulla criminalità informatica, relativo all'incriminazione di atti di natura razzista e xenofobica commessi a mezzo di sistemi informatici	28/01/2003	01/03/2006
<i>Genocidio, crimini di guerra, crimini contro l'umanità</i>		
Convenzione europea sull'imprescrittibilità dei crimini contro l'umanità e dei crimini di guerra	25/01/1974	27/06/2003
<b>c) Strumenti che riguardano la protezione di gruppi particolari</b>		
<i>Vittime di reato</i>		
Convenzione europea relativa al risarcimento delle vittime di reati violenti	24/11/1983	01/02/1988
<i>Stranieri, rifugiati, apolidi</i>		
Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione della condizione di apolide in relazione alla successione di Stati	19/05/2006	01/05/2009

## 1.4. Normativa dell'Unione Europea

Il quadro normativo offerto dal diritto dell'Unione Europea rappresenta un riferimento vincolante per il legislatore italiano, sia nazionale sia regionale (v. l'art. 117 Cost., comma 1). La sua rilevanza si è progressivamente estesa ad ambiti sempre più vicini al nucleo centrale della tutela dei diritti della persona. In questa sezione si offre un panorama di estrema sintesi delle norme vigenti nell'Unione, con particolare riguardo alle fonti costituite dal Trattato sull'Unione Europea (TUE), dal Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea (TFUE) e dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea (CDFUE). Quanto al diritto derivato dell'UE, ci si limita a riferire delle misure adottate nel corso del 2010. Sempre con esclusivo riferimento al 2010, si fa menzione di alcune pronunce della Corte di giustizia europea (CGE) che appaiono significative sotto il profilo della tutela dei diritti fondamentali o che hanno direttamente interessato l'Italia.

### 1.4.1. Trattati

L'Unione Europea si è progressivamente dotata, nei suoi trattati costitutivi e nella normativa derivata, di norme di promozione e garanzia dei diritti umani via via più estese e precise. Un passo decisivo nell'inclusione dei principi e delle norme internazionali sui diritti umani nella costruzione dell'Unione è stato compiuto nel 2000, con l'adozione della prima versione della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, modificata in alcuni suoi aspetti formali nel 2007, per poter essere recepita nel nuovo Trattato di Lisbona, che costituisce il più recente intervento di riforma della normativa comunitaria di base. Di fondamentale importanza è stata inoltre l'opera di interpretazione dei trattati e del diritto dell'Unione condotta dalla Corte di giustizia dell'UE, che per prima ha attratto l'attenzione sulla necessità di integrare il tema dei diritti umani nel quadro giuridico europeo (v. Parte III, 3.4).

Prima della CDFUE, l'Unione Europea aveva adottato un certo numero di atti contenenti importanti richiami ai diritti umani: si possono ricordare la Dichiarazione dei Ministri degli esteri sui diritti umani del 21 luglio 1986; la Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori del 9 dicembre 1989; la Dichiarazione sui diritti umani del Consiglio europeo di Lussemburgo del 29 giugno 1991; la Dichiarazione di Vienna in occasione dei 50 anni della Dichiarazione universale dei diritti umani, del 10 dicembre 1998.

Il Trattato di Maastricht (1992), che istituisce l'Unione Europea, introduceva delle disposizioni che ponevano a fondamento dell'Unione i principi di libertà, democrazia, rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali e dello stato di diritto. Esso già conteneva un rinvio al valore vincolante, per il diritto dell'Unione e della Comunità, dei principi contenuti nella Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti umani e delle libertà fondamentali del Consiglio d'Europa (CEDU), nonché nelle tradizioni costituzionali degli Stati parti.

Il successivo Trattato di Amsterdam (1997) rafforzava l'incidenza di tali normative, introducendo anche una procedura per l'accertamento delle infrazioni ai fondamentali principi sui diritti umani compiute dagli Stati, che potevano comportare come conse-

guenza la sospensione dello Stato dall'esercizio dei diritti connessi alla partecipazione all'Unione.

Dopo la mancata ratifica del Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa (che prevedeva un ulteriore ampliamento della rilevanza della garanzia dei diritti umani tra i principi e gli obiettivi dell'Unione), il Trattato di Lisbona, entrato in vigore il 1° dicembre 2009, ha riarticolato le basi giuridiche dell'Unione Europea intorno a due strumenti fondamentali: il Trattato sull'Unione e il Trattato sul funzionamento dell'Unione; entrambi contengono importanti riferimenti ai diritti della persona; in aggiunta, alla CDFUE è stato riconosciuto valore giuridico pari a quello dei trattati istitutivi.

Il Preambolo e l'art. 2 TUE proclamano il valore dei diritti della persona e della dignità umana come fondamento della costruzione europea, mentre l'art. 3 TUE colloca la pace e i diritti umani tra gli obiettivi essenziali dell'Unione, sia nella sua azione interna, sia nelle sue relazioni internazionali. L'art. 21 TUE, in particolare, afferma che il rispetto della dignità della persona umana e il principio di universalità e indivisibilità dei diritti umani, nonché i principi di uguaglianza e solidarietà, il rispetto della Carta delle Nazioni Unite e i principi di democrazia e stato di diritto, sono il fondamento dell'azione internazionale dell'UE.

L'art. 6 TUE contiene l'esplicito riconoscimento dei diritti umani enunciati nella CDFUE, la quale possiede lo stesso valore giuridico del TUE e del TFUE; prevede l'adesione dell'UE alla CEDU (che dovrà avvenire con voto unanime del Consiglio, previa approvazione del Parlamento europeo, con successiva adesione degli Stati: art. 218 TFUE, commi 6 e 8) e riconosce che i diritti umani contenuti nella CEDU, così come quelli risultanti dalle tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri, costituiscono principi generali dell'ordinamento dell'Unione. L'art. 7 TUE disciplina la procedura attraverso la quale il Consiglio, a maggioranza di quattro quinti e previa deliberazione del Parlamento europeo, può constatare un evidente rischio di violazione dei principi fondamentali dell'UE da parte di uno Stato parte e rivolgergli raccomandazioni; lo stesso Consiglio, all'unanimità (con esclusione dello Stato interessato), può constatare l'esistenza, da parte di uno Stato, di una violazione grave e persistente dei valori dell'UE richiamati all'art. 2 TUE e, con voto a maggioranza qualificata, decidere la sospensione di alcuni dei diritti connessi alla condizione di membro dell'Unione.

Gli artt. 9-12 TUE, nel delineare i fondamenti democratici dell'UE, rinviano implicitamente alla rilevanza dei diritti civili e politici all'interno dell'Unione. L'art. 11 TUE, in particolare, introduce per i cittadini europei la facoltà, raccogliendo il consenso di almeno un milione di persone di varia nazionalità, di chiedere alla Commissione di presentare una proposta su materie su cui si avverte la necessità di un intervento normativo dell'UE. Gli artt. 18-25 TFUE sono dedicati alla cittadinanza europea, che si aggiunge a quella nazionale (e non ne è quindi un semplice «completamento», come si esprimeva il precedente testo di Maastricht-Amsterdam) e individuano una serie di diritti (ripresi anche nella CDFUE) di cui tutti i cittadini degli Stati membri sono titolari senza discriminazione (diritto di circolazione e soggiorno, di voto attivo e passivo nelle elezioni europee e comunali dello Stato di residenza, della tutela diplomatica e consolare da parte di qualunque Stato parte, di presentare petizioni al Parlamento europeo e adire il Mediatore europeo). La lotta a tutte le discriminazioni (non solo in relazione alle materie di competenza dell'UE) è assunta come possibile contenuto di provvedimenti dell'Unione, previo voto all'unanimità del Consiglio.

I diritti fondamentali assumono rilievo in molti campi dell'azione dell'Unione. Ciò avviene con particolare concretezza nell'ambito del Titolo V del TFUE, dedicato allo spazio di

libertà, sicurezza e giustizia (artt. 67-89 TFUE) e collocato sotto il presidio giurisdizionale della CGE. Le materie che rientrano in questo settore sono quelle riguardanti:

– l’abbattimento dei controlli alle frontiere interne dell’Unione (art. 77 TFUE), l’asilo e la protezione sussidiaria e temporanea (art. 78 TFUE), e l’immigrazione dai Paesi terzi (art. 79 TFUE);

– la cooperazione giudiziaria in materia civile: riconoscimento reciproco delle pronunce giudiziarie, notifica degli atti giudiziari, cooperazione nell’assunzione delle prove, metodi di soluzione delle controversie alternativi a quelli giudiziari, ecc. In materia di diritto di famiglia, si richiede l’unanimità in seno al Consiglio;

– la cooperazione giudiziaria in materia penale: riconoscimento delle sentenze, cooperazione tra procure, definizione di reati «europei» e relative sanzioni, istituzione di una Procura europea per particolari reati (su questi temi si può dare anche cooperazione rafforzata tra alcuni Stati; il coordinamento è perseguito anche attraverso l’istituzione di EUROJUST; ai singoli Stati è data la possibilità di fermare il percorso deliberativo secondo la procedura ordinaria e di verificare il consenso in seno al Consiglio);

– la cooperazione di polizia: raccolta, trattamento e analisi di informazioni; formazione, ecc. Anche in questo settore gli Stati possono procedere con forme di cooperazione rafforzata; la cooperazione avviene anche attraverso EUROPOL (quest’ultima, dal 1° gennaio 2010 ha assunto la qualifica di Agenzia dell’UE).

Anche il Titolo VII (artt. 101 TFUE e ss.), relativo al mercato interno (Norme comuni sulla concorrenza, sulla fiscalità e sul ravvicinamento delle legislazioni) contiene disposizioni rilevanti per la materia dei diritti umani: ad esempio, esclude espressamente dagli obiettivi di armonizzazione delle legislazioni UE la materia fiscale e dei diritti dei lavoratori dipendenti; il perseguimento di un avvicinamento tra le legislazioni è previsto invece per la tutela dei diritti di proprietà intellettuale.

Il Titolo X (Politica sociale) si apre con il riconoscimento dei diritti sociali fondamentali quali definiti dalla Carta sociale europea del 1961 e dalla Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori del 1989. Gli ambiti di intervento dell’UE riguardano, tra gli altri, il miglioramento dell’ambiente di lavoro, le condizioni di lavoro, l’informazione e consultazione dei lavoratori, la parità uomo-donna, la lotta contro l’esclusione sociale. Connesso alla competenza dell’Unione in campo sociale è anche il funzionamento del Fondo sociale europeo (Titolo XI, artt. 162 TFUE e ss.).

I diritti umani sono rilevanti anche in materie di competenza dell’Unione Europea quali quelle di promozione dell’occupazione (artt. 145-150 TFUE), a favore dell’istruzione, della formazione professionale, della gioventù e dello sport (queste due ultime materie introdotte dal Trattato di Lisbona) (artt. 165-166 TFUE), la protezione dei consumatori (art. 169 TFUE), le politiche energetiche (art. 194 TFUE) e la protezione civile (art. 196 TFUE).

Grande rilievo è dato, nel TUE e nel TFUE, alla dimensione dei diritti umani nell’ambito dell’azione esterna dell’Unione (v. art. 21 TUE), che comprende la politica estera e di sicurezza comune dell’Unione (artt. 23-46 TUE). Da notare che i principi e gli obiettivi di democrazia, stato di diritto, universalità e indivisibilità dei diritti umani, nonché lotta alla povertà, preservazione della pace (conformemente agli obiettivi delle Nazioni Unite), tutela dell’ambiente, cooperazione allo sviluppo, ecc., devono essere rispettati sia nell’azione esterna, sia in rapporto agli aspetti esterni di ogni altra politica dell’Unione. In tema di cooperazione con Paesi terzi e di aiuto umanitario, l’Unione agisce per completare e rafforzare l’azione degli Stati parti e persegue, in particolare, l’obiettivo della riduzione ed eliminazione della povertà (art. 208 TFUE).

Come più volte ricordato, l’entrata in vigore del Trattato di Lisbona ha comportato l’entrata in vigore anche, a titolo di fonte di pari forza normativa dei trattati,

della Carta dei diritti fondamentali dell'UE (CDFUE). I 50 articoli della sua parte sostantiva danno sistematicità a disposizioni in materia di diritti fondamentali in parte già presenti nel TUE e nel TFUE, in parte riproductive di disposizioni presenti nella CEDU. I diritti fondamentali si sviluppano intorno a sei ambiti: dignità, libertà, uguaglianza, solidarietà, cittadinanza, giustizia. L'art. 51 CDFUE precisa che le disposizioni della Carta si applicano alle istituzioni, organi e organismi dell'UE e agli Stati membri esclusivamente nell'attuazione del diritto dell'UE. Esse non modificano l'ambito di applicazione del diritto dell'UE. Quando la Carta riconosce diritti già garantiti dalla CEDU, questi si intendono protetti in modo non inferiore rispetto a quanto stabilito dalla CEDU. I principi della CDFUE possono essere di ispirazione, oltre che per organi e istituzioni dell'UE, anche per i legislatori e i Governi degli Stati, nel momento in cui danno attuazione al diritto dell'UE. Le norme della CDFUE possono essere invocate in sede giudiziaria solo ai fini dell'interpretazione o del controllo di legalità degli atti rientranti nel diritto dell'UE.

#### 1.4.2. Normativa e giurisprudenza dell'UE nel 2010

Nel corso del 2010 l'UE ha adottato vari regolamenti e direttive aventi una rilevanza per il tema dei diritti umani, sia in relazione a situazioni esterne al territorio dell'Unione, sia in rapporto a problematiche interne.

Numerosi regolamenti sono stati adottati per aggiornare la lista degli individui e organismi soggetti a sanzioni in applicazione delle risoluzioni delle Nazioni Unite contro le reti terroristiche di Al-Qaeda e talebana, nonché per aggiornare le misure sanzionatorie decise contro altre organizzazioni terroristiche. Lo strumento del regolamento è stato utilizzato nel corso del 2010 anche per rinnovare le misure contro le persone ricercate dal Tribunale penale internazionale per l'ex Jugoslavia e coloro che ne proteggono la latitanza, nonché per attuare misure restrittive stabilite dalle Nazioni Unite in relazione a Paesi quali Somalia, Liberia, Zimbabwe, Costa d'Avorio, Repubblica democratica del Congo, Libano, Corea del Nord, Myanmar, Guinea, Eritrea, Bielorussia. Con una decisione adottata nell'ambito della PESC, il Consiglio ha inoltre stabilito misure restrittive riguardanti l'Iran e la regione della Transdnistria (Repubblica di Moldavia). In materia di lotta al terrorismo, l'UE ha concluso con gli Stati Uniti d'America un accordo sul trattamento e il trasferimento di dati di messaggistica finanziaria dall'Unione Europea agli Stati Uniti ai fini del programma di controllo delle transazioni finanziarie dei terroristi («Gazzetta ufficiale dell'UE», 27 luglio 2010).

Passando a questioni interne ai Paesi dell'UE, durante il 2010 è stato adottato il regolamento 1259/2010 del Consiglio, del 20 dicembre 2010, relativo all'attuazione di una cooperazione rafforzata nel settore della legge applicabile al divorzio e alla separazione personale. Di rilievo è anche la direttiva 2010/64/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 ottobre 2010, sul diritto all'interpretazione e alla traduzione nei procedimenti penali.

In tema di immigrazione, sono rilevanti: la decisione del Consiglio 2010/252/UE, del 26 aprile 2010, che integra il codice frontiere Schengen per quanto riguarda la sorveglianza delle frontiere marittime esterne nel contesto delle attività di FRONTEX, l'Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne degli Stati membri, e la comunicazione della Commissione recante il Piano di azione 2010-2014 sui minori non accompagnati (COM(2010) 213 definitivo). Una riforma di FRONTEX è stata presentata nel corso dell'anno dalla Commissione con una proposta di regolamento (COM(2010) 61 definitivo).

In materia di *privacy*, la Commissione ha pubblicato una comunicazione intitolata *Un approccio globale alla protezione dei dati personali nell'Unione Europea* (COM(2010) 609 definitivo). Rilevante in materia è pure la comunicazione sull'utilizzo degli scanner negli aeroporti dell'UE (COM(2010) 311).

La Commissione si è inoltre occupata di disabilità con la comunicazione *Strategia europea sulla disabilità 2010-2020: un rinnovato impegno per un'Europa senza barriere* (COM(2010) 636 definitivo); di rom, con la comunicazione sull'integrazione sociale ed economica dei rom in Europa (COM(2010) 133 definitivo); e di parità uomo-donna, adottando una Carta delle donne in occasione del 15° anniversario della Conferenza sulle donne di Pechino (COM(2010) 78 definitivo).

Nel dicembre 2009 l'UE ha aderito alla Convenzione internazionale sui diritti delle persone con disabilità. In seguito a ciò, è stato adottato (pubblicazione nella «Gazzetta ufficiale» del 15 dicembre 2010) un codice di condotta tra il Consiglio, gli Stati membri e la Commissione che stabilisce le disposizioni interne per l'applicazione della Convenzione stessa da parte dell'Unione e che regola le forme di rappresentanza dell'Unione Europea negli organismi previsti da tale trattato.

Il 7 luglio 2010 la Commissione dell'UE ha avviato i negoziati per l'adesione alla CEDU.

La Corte di giustizia europea ha dato applicazione alla Carta dei diritti fondamentali in varie pronunce emesse nel corso del 2010, arricchendo la propria giurisprudenza in materia di diritti fondamentali.

Alcune sentenze sono degne di nota. La sentenza C-555/07 del 19 gennaio 2010 (*Küçükdeveci*) si pronuncia su un caso di discriminazione di una lavoratrice in base all'età (minori garanzie in caso di licenziamento erano previste nella legislazione tedesca nei riguardi dei lavoratori più giovani). La sentenza del 9 novembre 2010 (cause riunite C-92/09 e C-93/09), tutela il diritto alla riservatezza dei beneficiari dei finanziamenti del Fondo europeo agricolo e del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale, che lamentavano il fatto che i loro nomi e l'ammontare delle somme ricevute fossero pubblicati e disponibili a chiunque. Svariate sentenze si sono inoltre pronunciate sulla conformità con il diritto dell'UE, compresi i principi della CDFUE, delle norme che impongono restrizioni a carico di persone collegate a organizzazioni terroristiche o regimi che violano il diritto internazionale.

Nel 2010 sono giunti a conclusione alcuni procedimenti promossi dalla Commissione contro l'Italia per inadempimento della normativa europea o mancata trasposizione di direttive dell'Unione e che vertono su temi legati ai diritti umani. Complessivamente, alla fine del 2010, il numero di procedure di infrazione riguardanti il nostro Paese ammontava a circa 140 (l'anno prima erano state 153).

Nella causa C-297/08, decisa con sentenza del 4 marzo 2010, la Corte di giustizia europea ha riconosciuto che il nostro Paese è venuto meno agli obblighi derivanti dalla direttiva 2006/12 del Parlamento europeo e del Consiglio relativa ai rifiuti per non aver gestito in modo adeguato lo smaltimento dei rifiuti a Napoli e in Campania. La Corte rileva che, dai dati disponibili, «risulta [...] in modo lampante che nella Regione Campania [lo Stato italiano] non è stato in grado di adempiere l'obbligo ad esso incombente, in forza

dell'art. 4, n. 2, della direttiva 2006/12, di adottare le misure necessarie per vietare l'abbandono, lo scarico e lo smaltimento incontrollato dei rifiuti» e inoltre che «la situazione preoccupante di accumulo di rifiuti nelle strade ha esposto la salute della popolazione ad un rischio certo, in violazione dell'art. 4, n. 1» della stessa direttiva.

Nella causa C-491/08, la Corte ha accertato l'inadempimento da parte dello Stato italiano della direttiva 92/43/CEE («direttiva habitat») in relazione al sito di Is Arenas, in provincia di Oristano, dichiarato sito di interesse comunitario, ma oggetto di un progetto di sviluppo turistico-immobiliare che ne ha compromesso la conservazione.

Nella causa C-379/10 (ricorso presentato il 29 luglio 2010), la Commissione ha convenuto lo Stato italiano davanti alla Corte facendo valere l'incompatibilità della normativa italiana (l. 13 aprile 1988, n. 117) che esclude ogni responsabilità dello Stato nei riguardi del cittadino derivata da un errore giudiziario comportante violazione del diritto dell'Unione, salvo nei casi di dolo o di colpa grave del magistrato.

## 2. Normativa italiana

### 2.1. Costituzione della Repubblica Italiana

La Costituzione entrata in vigore il 1° gennaio del 1948 afferma il carattere democratico della Repubblica Italiana, «fondata sul lavoro» e sul primato della legge. Il riconoscimento dei diritti inviolabili e del principio di uguaglianza sostanziale e non meramente formale dei cittadini e della persona umana, senza alcuna discriminazione, figurano in modo prominente (artt. 2 e 3 Cost.) tra i principi fondamentali della Carta costituzionale. A tali disposizioni si aggiungono il diritto al lavoro (art. 4 Cost.), i diritti delle minoranze linguistiche alla tutela (art. 6 Cost.), le libertà garantite alla Chiesa cattolica e a tutte le confessioni religiose (artt. 7 e 8 Cost.), il principio di promozione della cultura e della scienza, di tutela del paesaggio e del patrimonio storico-artistico (art. 9 Cost.), nonché il diritto dello straniero all'asilo in Italia e a non essere estradato per reati politici (art. 10 Cost., commi 3 e 4). La norma dell'art. 11 Cost. fonda inoltre, nel nostro ordinamento, il diritto alla pace e alla solidarietà internazionale.

Oltre a tali principi di fondo, l'intera Parte Prima della Costituzione (artt. 13-54) è consacrata all'enunciazione dei diritti fondamentali della persona.

Ai diritti sono correlati dei doveri: si possono ricordare quelli di cui agli artt. 4 Cost., comma 2 (dovere di concorrere al progresso della società); 18, comma 2 Cost. (proibizione delle associazioni segrete e politico-militari); 21, comma 6 Cost. (divieto di pubblicazioni o manifestazioni contrarie al buon costume); 28 Cost. (responsabilità civile dei dipendenti pubblici); 30, comma 1 (doveri dei genitori verso i figli); 33, comma 5 (obbligo di superare un esame di stato per accedere ai diversi gradi di istruzione e alle professioni); art. 34, comma 2 (obbligo di istruzione di almeno otto anni); 41, comma 2 (obbligo di non svolgere iniziative economiche in contrasto con l'utilità sociale o contrarie alla sicurezza, alla libertà e alla dignità umana); 42, comma 3, 43 e 44 Cost. (obbligo di rispettare provvedimenti espropriativi o vincoli stabiliti per legge alla proprietà privata, alle imprese o alla proprietà agraria); art. 48, comma 2 Cost. (l'esercizio del diritto di voto è qualificato dovere civico); nonché dagli artt. 52 Cost., 53 Cost. e 54 Cost., riguardanti rispettivamente difesa della patria, sistema tributario e fedeltà alla Repubblica; v. anche artt. 28 e 30 Cost.).

I diritti inviolabili riconosciuti nella Parte Prima della Costituzione sono articolati intorno a quattro ambiti. Il primo è quello dei rapporti civili (artt. 13-28 Cost.). In esso sono compresi la libertà personale e la libertà da ogni ispezione, detenzione, o perquisizione personale, violenza fisica o morale e dalla custodia cautelare al di fuori dei limiti di legge; la libertà di domicilio e di corrispondenza;

la libertà di movimento e soggiorno, il diritto di riunione pacifica e di associazione, la libertà di religione e di culto, nonché di associazione religiosa; il diritto di manifestare liberamente il proprio pensiero; il diritto di non perdere la propria capacità giuridica, la cittadinanza e il nome; il diritto a non subire l'imposizione di prestazioni personali; il diritto ad agire in processo, alla difesa e a essere indennizzato in caso di errore giudiziario; il diritto al giudice preconstituito, a non subire norme penali retroattive, a non essere oggetto di misure di sicurezza non previste per legge; il diritto di non essere estradato per reati politici; il diritto a non essere punito per un fatto commesso da altri, a non essere sottoposto a pene inumane o alla pena di morte.

Il secondo gruppo di diritti inviolabili attiene ai rapporti etico-sociali (artt. 29-34 Cost.). Vi rientrano i diritti della famiglia e l'eguaglianza dei coniugi, il diritto (che costituisce anche dovere) di mantenere, istruire ed educare i figli, senza discriminazione nei riguardi dei figli nati fuori del matrimonio; il diritto delle famiglie, delle madri, dei bambini e dei giovani a forme di protezione; il diritto alla salute, proprio dell'individuo e delle collettività; il diritto a non subire trattamenti sanitari obbligatori (salvo eccezioni previste per legge) e comunque contrari al rispetto della persona umana; le libertà di ricerca scientifica e di insegnamento; il diritto all'istruzione e la libertà di istituire enti educativi senza oneri per lo Stato, il diritto delle istituzioni universitarie e simili all'autonomia; il diritto di accedere alla scuola e di accedere a borse di studio su base concorsuale.

Il terzo ambito riguarda i rapporti economici (artt. 35-47 Cost.). Vi rientrano, oltre al fondamentale diritto al lavoro di cui all'art. 4 Cost., il diritto dei lavoratori alla tutela del lavoro, alla formazione professionale, la libertà di emigrazione; il diritto a un'equa e sufficiente retribuzione, al riposo settimanale e a ferie retribuite, alla fissazione per legge della durata massima dell'orario di lavoro; il diritto della donna a non essere discriminata sul lavoro e a condizioni di lavoro che proteggano le madri e i bambini; il diritto a che la legge fissi l'età minima per accedere al lavoro; il diritto dei minori lavoratori a non subire discriminazioni; il diritto, garantito da enti pubblici o sostenuti dallo Stato, all'assistenza sociale di chi non può lavorare; il diritto alle prestazioni previdenziali per infortunio, malattia, incapacità, vecchiaia, disoccupazione involontaria; il diritto delle persone con disabilità all'educazione all'avviamento professionale; le libertà sindacali; il diritto di sciopero; il diritto all'iniziativa economica; il diritto alla proprietà privata anche dei beni economici; il diritto di trasmettere la proprietà privata per testamento; il diritto di svolgere attività economica in forma cooperativa e in imprese artigianali; il diritto dei lavoratori a collaborare alla gestione delle aziende; il diritto di accesso al risparmio, alla proprietà diretta coltivatrice, all'investimento azionario.

L'ultimo ambito, quello dei rapporti politici (artt. 48-52 Cost.), prevede per i cittadini il diritto (personale, eguale, libero e segreto) di voto attivo – misure speciali sono previste per i cittadini residenti all'estero –; il diritto di costituire partiti politici; il diritto di rivolgere petizioni al Parlamento; il diritto di accedere agli uffici pubblici o alle cariche elettive su base di parità – ciò che giustifica l'adozione di misure che promuovano le pari opportunità tra uomini e donne – conservando, in caso di elezione, il posto di lavoro. I rapporti politici includono i doveri di difesa della patria, concorso alle spese pubbliche e fedeltà già sopra richiamati.

Altri diritti di natura costituzionale sono derivabili da altre disposizioni della Costituzione contenute nella sua Parte Seconda, dedicata all'ordinamento della Repubblica.

Negli ultimi anni, la Costituzione ha subito alcune riforme che hanno riguardato, tra l'altro, l'ordinamento di Regioni, Province e Comuni (Titolo V della Parte Seconda - l.c. 22 novembre 1999, n. 1 e l.c. 18 ottobre 2001, n. 3), il regime della cosiddetta «immunità parlamentare» (l.c. 29 ottobre 1993, n. 3); le pari opportunità negli uffici pubblici (l.c. 30 maggio 2003, n. 1); il cosiddetto «giusto processo» (l.c. 23 novembre 1999, n. 2).

## 2.2. Legislazione nazionale

Nel corso del 2010, il Parlamento e il Governo hanno prodotto un certo numero di atti legislativi (leggi, decreti-legge, decreti legislativi) inerenti a temi che toccano in modo più o meno diretto i diritti umani internazionalmente riconosciuti. Una selezione degli atti rilevanti non può che essere incompleta e provvisoria. L'elencazione fatta nelle pagine seguenti rappresenta pertanto un'approssimazione, ottenuta tenendo conto soprattutto dell'incidenza dei diversi atti normativi su materie direttamente riconducibili ai temi e alle politiche che nell'approccio internazionale appaiono più strettamente identificabili con la promozione e tutela dei diritti umani (civili, politici, economici, sociali, culturali), sia nella proiezione interna, sia in quella internazionale.

### *Ordinamento dello Stato, poteri locali*

D.lgs. 28 maggio 2010, n. 85 (Attribuzione a Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni di un proprio patrimonio, in attuazione dell'articolo 19 della legge 5 maggio 2009, n. 42).

D.lgs. 26 novembre 2010, n. 216 (Disposizioni in materia di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard di Comuni, Città metropolitane e Province).

### *Accordi di stabilizzazione e associazione dell'UE*

L. 13 agosto 2010, n. 151 (Ratifica ed esecuzione dell'Accordo di stabilizzazione e di associazione tra le Comunità europee e i loro Stati membri, da una parte, e la Repubblica di Serbia, dall'altra, con Allegati, Protocolli e Atto finale e Dichiarazioni, fatto a Lussemburgo il 29 aprile 2008).

L. 8 giugno 2010, n. 97 (Ratifica ed esecuzione dell'Accordo di stabilizzazione e di associazione tra le Comunità europee e i loro Stati membri, da una parte, e la Bosnia-Erzegovina, dall'altra, con Allegati, Protocolli e Atto finale con dichiarazioni allegare, fatto a Lussemburgo il 16 giugno 2008).

### *Minoranze*

D.lgs. 19 novembre 2010, n. 262 (Norme di attuazione dello statuto speciale della Regione autonoma Trentino-Alto Adige recanti modifiche ed integrazioni al decreto legislativo 16 dicembre 1993, n. 592, in materia di tutela delle popolazioni ladina, mochena e cimbra della Provincia di Trento).

D.lgs. 14 maggio 2010, n. 86 (Norme di attuazione dello statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige sull'equipollenza degli attestati di conoscenza della lingua italiana e della lingua tedesca).

*Sistema giudiziario in generale*

L. 22 febbraio 2010, n. 24 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 29 dicembre 2009, n. 193, recante interventi urgenti in materia di funzionalità del sistema giudiziario).

D.lgs. 4 marzo 2010, n. 28 (Attuazione dell'articolo 60 della legge 18 giugno 2009, n. 69, in materia di mediazione finalizzata alla conciliazione delle controversie civili e commerciali).

L. 23 giugno 2010, n. 98 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 28 aprile 2010, n. 63, recante disposizioni urgenti in tema di immunità di Stati esteri dalla giurisdizione italiana e di elezioni degli organismi rappresentativi degli italiani all'estero).

D.lgs. 2 luglio 2010, n. 104 (Attuazione dell'articolo 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al Governo per il riordino del processo amministrativo).

*Reati, processo penale, questioni penitenziarie*

L. 3 dicembre 2009, n. 188 (Ratifica ed esecuzione del Protocollo addizionale alla Convenzione di estradizione tra la Repubblica Italiana e la Repubblica Argentina del 9 dicembre 1987, fatto a Roma il 31 marzo 2003)\*.

L. 5 marzo 2010, n. 46 (Ratifica ed esecuzione del Trattato sul trasferimento delle persone condannate tra il Governo della Repubblica Italiana ed il Governo della Repubblica Dominicana, fatto a Santo Domingo il 14 agosto 2002).

L. 6 aprile 2010, n. 52 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 12 febbraio 2010, n. 10, recante disposizioni urgenti in ordine alla competenza per procedimenti penali a carico di autori di reati di grave allarme sociale).

L. 7 aprile 2010, n. 51 (Disposizioni in materia di impedimento a comparire in udienza)\*\*.

L. 4 giugno 2010, n. 96 (Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee - legge comunitaria 2009) - art. 52: Delega al Governo per l'attuazione di decisioni-quadro - 1. Il Governo è delegato ad adottare, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, i decreti legislativi recanti le norme occorrenti per l'attuazione delle seguenti decisioni-quadro: a) decisione-quadro 2001/220/GAI del Consiglio, del 15 marzo 2001, relativa alla posizione della vittima nel procedimento penale [...].

D.lgs. 7 settembre 2010, n. 161 (Disposizioni per conformare il diritto interno alla decisione-quadro 2008/909/GAI relativa all'applicazione del principio del reciproco riconoscimento alle sentenze penali che irrogano pene detentive o misure privative della libertà personale, ai fini della loro esecuzione nell'Unione Europea).

D.lgs. 26 ottobre 2010, n. 192 (Norme di attuazione dello statuto speciale della Regione Valle d'Aosta/Vallee d'Aoste recanti il trasferimento di funzioni in materia di medicina e sanità penitenziaria).

D.lgs. 19 novembre 2010, n. 252 (Norme di attuazione dello statuto speciale della Regione autonoma Trentino-Alto Adige concernenti disposizioni in materia di assistenza sanitaria ai detenuti e agli internati negli istituti penitenziari).

D.lgs. 23 dicembre 2010, n. 274 (Norme di attuazione dello statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia in materia di sanità penitenziaria).

\* Il Protocollo è relativo alla possibilità di riconoscere, a certe condizioni, sentenze penali emesse in contumacia.

\*\* La Corte costituzionale, con sentenza 13 gennaio 2011, n. 23, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 3 e 4 della legge, riducendone sostanzialmente la portata, che mirava a proteggere le più alte cariche dello Stato da procedimenti giudiziari.

*Ordine pubblico, sicurezza*

L. 31 marzo 2010, n. 50 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 4 febbraio 2010, n. 4, recante istituzione dell'Agenda nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata).

L. 22 maggio 2010, n. 73 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 25 marzo 2010, n. 40, recante disposizioni urgenti tributarie e finanziarie in materia di contrasto alle frodi fiscali internazionali e nazionali operate, tra l'altro, nella forma dei cosiddetti «caroselli» e «cartiere», di potenziamento e razionalizzazione della riscossione tributaria anche in adeguamento alla normativa comunitaria, di destinazione dei gettiti recuperati al finanziamento di un Fondo per incentivi e sostegno della domanda in particolari settori).

L. 29 luglio 2010, n. 120 (Disposizioni in materia di sicurezza stradale).

L. 13 agosto 2010, n. 136 (Piano straordinario contro le mafie, nonché delega al Governo in materia di normativa antimafia).

L. 13 ottobre 2010, n. 175 (Disposizioni concernenti il divieto di svolgimento di propaganda elettorale per le persone sottoposte a misure di prevenzione).

L. 26 novembre 2010, n. 199 (Disposizioni relative all'esecuzione presso il domicilio delle pene detentive non superiori ad un anno).

L. 17 dicembre 2010, n. 217 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 12 novembre 2010, n. 187, recante misure urgenti in materia di sicurezza).

*Educazione, diritti culturali*

D.lgs. 15 marzo 2010, n. 44 (Attuazione della direttiva 2007/65/CE relativa al coordinamento di determinate disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri concernenti l'esercizio delle attività televisive).

L. 29 giugno 2010, n. 100 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 30 aprile 2010, n. 64, recante disposizioni urgenti in materia di spettacolo e attività culturali).

L. 8 ottobre 2010, n. 170 (Nuove norme in materia di disturbi specifici d'apprendimento in ambito scolastico).

L. 23 dicembre 2009, n. 202 (Ratifica ed esecuzione dell'Accordo tra il Governo della Repubblica Italiana e le Nazioni Unite sullo status dello Staff College del Sistema delle Nazioni Unite in Italia, fatto a Torino il 16 settembre 2003, con emendamento fatto a Torino il 28 settembre 2006).

L. 30 dicembre 2010, n. 240 (Norme in materia di organizzazione delle università, di personale accademico e reclutamento, nonché delega al Governo per incentivare la qualità e l'efficienza del sistema universitario).

*Tratta di esseri umani, protezione di vittime di disastri*

L. 2 luglio 2010, n. 108 (Ratifica ed esecuzione della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla lotta contro la tratta degli esseri umani, fatta a Varsavia il 16 maggio 2005, nonché norme di adeguamento dell'ordinamento interno).

L. 7 luglio 2010, n. 106 (Disposizioni in favore dei familiari delle vittime e in favore dei superstiti del disastro ferroviario di Viareggio).

*Cooperazione allo sviluppo*

L. 5 marzo 2010, n. 30 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 1 gennaio 2010, n. 1, recante disposizioni urgenti per la proroga degli interventi di cooperazione allo sviluppo e a sostegno dei processi di pace e di stabilizzazione, nonché delle missioni internazionali delle Forze armate e di polizia e disposizioni urgenti per l'attivazione del Servizio europeo per l'azione esterna e per l'amministrazione della difesa).

L. 3 agosto 2010, n. 126 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 6 luglio 2010, n. 102, recante proroga degli interventi di cooperazione allo sviluppo e a

sostegno dei processi di pace, di stabilizzazione e delle missioni internazionali delle Forze armate e di polizia).

*Ordinamento militare e missioni di pace*

L. 12 novembre 2009, n. 162 (Istituzione della «Giornata del ricordo dei Caduti militari e civili nelle missioni internazionali per la pace»).

L. 5 marzo 2010, n. 30 – citato sopra: *Cooperazione allo sviluppo*.

D.lgs. 15 marzo 2010, n. 66 (Codice dell'ordinamento militare)\*.

L. 14 maggio 2010, n. 84 (Ratifica ed esecuzione della Dichiarazione di intenti tra i Ministri della difesa di Francia, Italia, Olanda, Portogallo e Spagna relativa alla creazione di una Forza di gendarmeria europea, con Allegati, firmata a Noordwijk il 17 settembre 2004, e del Trattato tra il Regno di Spagna, la Repubblica Francese, la Repubblica Italiana, il Regno dei Paesi Bassi e la Repubblica Portoghese per l'istituzione della Forza di gendarmeria europea, EUROGENDFOR, firmato a Velsen il 18 ottobre 2007).

L. 3 agosto 2010, n. 126 – citato sopra: *Cooperazione allo sviluppo*.

*Diritto di proprietà industriale*

D.lgs. 13 agosto 2010, n. 131 (Modifiche al decreto legislativo 10 febbraio 2005, n. 30, recante il codice della proprietà industriale, ai sensi dell'articolo 19 della legge 23 luglio 2009, n. 99).

*Lavoro*

D.lgs. 25 gennaio 2010, n. 5 (Attuazione della direttiva 2006/54/CE relativa al principio delle pari opportunità e della parità di trattamento fra uomini e donne in materia di occupazione e impiego – rifusione –).

L. 30 dicembre 2010, n. 238 (Incentivi fiscali per il rientro dei lavoratori in Italia).

*Ambiente, salute, benessere degli animali*

D.lgs. 25 gennaio 2010, n. 16 (Attuazione delle direttive 2006/17/CE e 2006/86/CE, che attuano la direttiva 2004/23/CE per quanto riguarda le prescrizioni tecniche per la donazione, l'approvvigionamento e il controllo di tessuti e cellule umani, nonché per quanto riguarda le prescrizioni in tema di rintracciabilità, la notifica di reazioni ed eventi avversi gravi e determinate prescrizioni tecniche per la codifica, la lavorazione, la conservazione, lo stoccaggio e la distribuzione di tessuti e cellule umani).

L. 1 febbraio 2010, n. 19 (Adesione della Repubblica Italiana alla Convenzione sulla responsabilità civile per i danni dovuti a inquinamento da combustibile delle navi, con allegato, fatta a Londra il 23 marzo 2001, nonché norme di adeguamento dell'ordinamento interno).

\* Nel Codice dell'ordinamento militare, il tema dei diritti umani compare, in modo espresso, nelle norme sull'obiezione di coscienza (art. 2097: «1. Coloro che, per obbedienza alla coscienza, nell'esercizio del diritto alle libertà di pensiero, coscienza e religione riconosciute dalla Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo e dalla Convenzione internazionale sui diritti civili e politici, opponendosi all'uso delle armi, non accettano l'arruolamento nelle Forze armate e nelle Forze di polizia dello Stato, possono adempiere gli obblighi di leva, in tempo di guerra o di grave crisi internazionale, prestando, in sostituzione del servizio militare, un servizio civile, diverso per natura e autonomo dal servizio militare, ma come questo rispondente al dovere costituzionale di difesa della Patria e ordinato ai fini enunciati dai principi fondamentali della Costituzione») e nella disposizione che limita l'accesso alle scuole e istituti militari italiani di militari stranieri provenienti da Paesi «a) nei confronti dei quali non sia in corso embargo deliberato in sede ONU o di Unione europea; b) nei confronti dei quali non siano state accertate, da parte delle Nazioni Unite o dell'Unione europea, violazioni della convenzione internazionale in materia di diritti dell'uomo [sic: il riferimento sembra essere al Patto internazionale sui diritti civili e politici del 1966 - ndr]; c) che non destinino, ricevendo dall'Italia assistenza allo sviluppo, al proprio bilancio militare risorse eccessive in relazione alle proprie esigenze di difesa».

D.lgs. 15 febbraio 2010, n. 31 (Disciplina della localizzazione, della realizzazione e dell'esercizio nel territorio nazionale di impianti di produzione di energia elettrica nucleare, di impianti di fabbricazione del combustibile nucleare, dei sistemi di stoccaggio del combustibile irraggiato e dei rifiuti radioattivi, nonché misure compensative e campagne informative al pubblico, a norma dell'articolo 25 della legge 23 luglio 2009, n. 99).

L. 15 marzo 2010, n. 38 (Disposizioni per garantire l'accesso alle cure palliative e alla terapia del dolore).

D.lgs. 15 marzo 2010, n. 47 (Disciplina sanzionatoria per la violazione delle disposizioni di cui al regolamento CE 1523/2007, che vieta la commercializzazione, l'importazione nella Comunità e l'esportazione fuori della Comunità di pellicce di cane e di gatto e di prodotti che le contengono).

D.lgs. 13 agosto 2010, n. 155 (Attuazione della direttiva 2008/50/CE relativa alla qualità dell'aria ambiente e per un'aria più pulita in Europa).

L. 19 luglio 2010, n. 111 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 20 maggio 2010, n. 72, recante misure urgenti per il differimento di termini in materia ambientale e di autotrasporto, nonché per l'assegnazione di quote di emissione di CO<sub>2</sub>).

L. 4 novembre 2010, n. 201 (Ratifica ed esecuzione della Convenzione europea per la protezione degli animali da compagnia, fatta a Strasburgo il 13 novembre 1987, nonché norme di adeguamento dell'ordinamento interno).

#### *Persone con disabilità*

L. 24 giugno 2010, n. 107 (Misure per il riconoscimento dei diritti delle persone sordocieche).

L. 12 luglio 2010, n. 109 (Disposizioni per l'ammissione dei soggetti fabici nelle Forze armate e di polizia).

### **2.3. Statuti di Comuni, Province e Regioni**

Nel marzo del 1991, a seguito dell'adozione della l. 8 giugno 1990, n. 142 (Ordinamento delle autonomie locali), la direzione del Centro diritti umani dell'Università di Padova ha lanciato a Perugia, durante l'Assemblea del Coordinamento nazionale degli enti locali per la pace e i diritti umani, la proposta di inserire nei nuovi statuti dei Comuni e delle Province italiani una norma sui diritti umani e la pace che facesse esplicito riferimento alla Costituzione e al diritto internazionale dei diritti umani.

La formulazione originaria di questa norma – conosciuta come norma «pace diritti umani» – è contenuta nell'art. 1 della legge regionale del Veneto 30 marzo 1988, n. 18 (oggi aggiornata dalla l.r. 55/1999) recante «Interventi regionali per la promozione di una cultura di pace», che così disponeva:

1. La Regione del Veneto, in coerenza con i principi costituzionali che sanciscono il ripudio della guerra come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali, la promozione dei diritti umani, delle libertà democratiche e della cooperazione internazionale, riconosce nella pace un diritto fondamentale degli uomini e dei popoli.
2. A tal fine promuove la cultura della pace mediante iniziative culturali e di ricerca, di educazione, di cooperazione e di informazione che tendono a fare del Veneto una terra di pace.
3. Per il conseguimento di questi obiettivi la Regione assume iniziative dirette e favorisce interventi di enti locali, organismi associativi, istituzioni culturali, gruppi di volontariato e di cooperazione internazionale presenti nella Regione.

La ricerca effettuata dal Centro diritti umani dell'Università di Padova con il finanziamento della Regione del Veneto (M. Mazzucchelli, *Pace e diritti umani nei Comuni, nelle Province e nelle Regioni. L'infrastruttura normativa e istituzionale*, Padova, Cleup, 2011), offre una fotografia dettagliata della diffusione in Italia di questo specifico riferimento normativo, attraverso il monitoraggio degli statuti dei 2.372 Comuni italiani con popolazione superiore ai 5.000 abitanti, delle 104 Province, delle due Province ad autonomia speciale e delle 20 Regioni a statuto ordinario e speciale. I dati presentati sono aggiornati a fine settembre 2009, data di conclusione del rilevamento.

Dalla ricerca, risulta che la norma «pace diritti umani» è stata inserita, nella sua formulazione originaria o in formulazioni analoghe, negli statuti di 2.086 dei 2.372 Comuni censiti, di 97 Province e di 13 Regioni.

Un altro dato restituito da questo studio riguarda le norme e principi internazionali in materia di diritti umani e autonomia territoriale esplicitamente richiamate all'interno degli statuti oggetto del monitoraggio.

A livello comunale risultano essere 846 gli statuti che presentano riferimenti a uno o più strumenti giuridici internazionali, in particolare: alla Carta delle Nazioni Unite (120), alla Dichiarazione universale dei diritti umani (154), al Patto internazionale sui diritti civili e politici (23), al Patto internazionale sui diritti economici sociali e culturali (20), alla Convenzione internazionale sui diritti del bambino (200), alla Carta dei diritti fondamentali dell'UE (30) alla Carta europea dell'autonomia locale (516). Si richiamano, a titolo esemplificativo, alcuni estratti tratti da tre statuti comunali.

*Comune di Vicenza (VI, Statuto adottato nel 1991, modificato nel 2002)*

art. 2 (Pace e cooperazione)

1. Il Comune, in conformità ai principi costituzionali ed 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.

2. A tal fine il Comune promuove una cultura della pace e dei diritti umani mediante iniziative culturali e di ricerca, di educazione e di informazione, e con il sostegno alle associazioni che promuovono la solidarietà con le persone e con le popolazioni più povere [...].

4. Il Comune, con riferimento alla «Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo» approvata dall'ONU, riconosce il valore della vita umana e promuove ogni iniziativa di concreta solidarietà verso ogni persona indipendentemente dalle sue condizioni fisiche, psichiche, economiche e sociali, dalle sue convinzioni politiche e religiose, dalla sua razza e dalla sua età.

art. 4 (Servizi alla popolazione)

[...] 2-bis. Il Comune, in coerenza con la convenzione internazionale delle Nazioni Unite, ispira la propria azione alla promozione di diritti ed opportunità per l'infanzia e l'adolescenza in un quadro istituzionale che riconosce nel Sindaco il «Difensore ideale dei bambini».

*Comune di Felino (PR, Statuto adottato nel 2001)*

art. 4 (Funzioni del Comune)

[...] 1. Il Comune rappresenta l'intera popolazione del suo territorio e ne cura unitariamente i relativi interessi nel rispetto delle caratteristiche etniche e culturali; ne promuove l'armonico sviluppo ed il progresso civile, sociale ed economico e garantisce la partecipativa-

zione dei cittadini alle scelte politiche ed all'attività amministrativa senza alcuna discriminazione.

[...] 5. Il Comune nell'esercizio delle proprie funzioni si ispira ai principi della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, approvata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 10 dicembre 1948, persegue gli obiettivi politici e sociali sanciti dalla Costituzione della Repubblica.

*Comune di Palagonia (CT, Statuto adottato nel 2003)*

art. 1 bis (Tradizioni democratiche)

1. Il Comune ispira la propria azione al rispetto delle tradizioni civili e democratiche della sua comunità, ne recepisce gli ideali di pace e i valori di giustizia, di solidarietà e di cooperazione umana; concorre a realizzare l'unificazione europea promuovendo la cooperazione tra enti locali a livello nazionale ed europeo.

2. Favorisce l'incontro e la comprensione tra i popoli, le etnie ed i singoli nel rispetto della persona umana e delle differenti tradizioni culturali, storiche e religiose.

art. 14 bis (Codice etico)

Il Consiglio comunale fa propri i valori di riferimento ed i principi contenuti nella Costituzione della Repubblica Italiana, nella Dichiarazione universale dei diritti umani, nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea e nella Dichiarazione di Rio sull'ambiente e lo sviluppo.

A livello provinciale, i medesimi strumenti giuridici internazionali sono richiamati negli statuti di 57 Province ad autonomia ordinaria, in particolare: la Carta delle Nazioni Unite (9), la Dichiarazione universale dei diritti umani (5), il Patto internazionale sui diritti civili e politici (1), la Convenzione internazionale sui diritti del bambino (4), la Carta dei diritti fondamentali dell'UE (6), la Carta europea dell'autonomia locale (44). Si richiamano, a titolo esemplificativo, alcuni estratti tratti da tre statuti provinciali.

*Provincia di Lodi (Statuto adottato nel 1998, modificato nel 2005)*

art. 2 (Principi fondamentali)

1. La Provincia di Lodi esercita le sue funzioni in coerenza con le finalità politiche e sociali enunciate dalla Costituzione della Repubblica, nel rispetto dei principi fissati nelle Dichiarazioni universali dei diritti dell'uomo e del fanciullo e dalla Carta europea dell'autonomia locale.

*Provincia di Macerata (Statuto adottato nel 2001)*

art. 1 (Finalità)

La Provincia di Macerata, quale Ente locale autonomo ed intermedio tra Comuni e Regione, rappresenta la propria comunità, ne cura gli interessi, ne promuove e ne coordina lo sviluppo secondo il principio di sussidiarietà e solidarietà, ispirandosi ai valori della Costituzione, della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, della Carta europea delle autonomie locali, alle leggi dello Stato e della Regione Marche, all'identità storica, culturale e civile della sua popolazione.

*Provincia di Potenza (Statuto adottato nel 2007)*

art. 3 (Fini della Provincia)

[...] 3. In particolare, la Provincia, in armonia con i principi fondamentali sanciti dalla Costituzione e dalle leggi dello Stato ed in conformità ai principi della Carta Europea delle Autonomie Locali e alla Carta dei Diritti di Nizza, nel rispetto della tradizione culturale e per l'affermazione e la valorizzazione dell'identità storica, civile e morale del

popolo lucano, promuove e diffonde i valori alla base dell'Unione Europea attraverso la cooperazione e la collaborazione tra gli organismi provinciali e le istituzioni comunitarie.

Sono, infine, otto gli statuti regionali attualmente in vigore che presentano riferimenti ad almeno uno strumento giuridico internazionale: Abruzzo, Calabria, Lazio, Lombardia, Marche, Piemonte, Puglia e Umbria.

Gli strumenti richiamati sono la Carta delle Nazioni Unite (1), la Dichiarazione universale dei diritti umani (5), la Convenzione internazionale sui diritti del bambino (1), la Carta dei diritti fondamentali dell'UE (5), la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti umani e delle libertà fondamentali (1) e la Carta europea dell'autonomia locale (1). Anche in questo caso si richiamano, a titolo esemplificativo, alcuni estratti tratti da tre statuti regionali.

*Regione Lazio (Statuto adottato nel 2004)*

art. 6 (Diritti e valori fondamentali)

1. La Regione fa propri i principi della Dichiarazione universale dei diritti umani.
2. Riconosce il primato della persona e della vita, tutela i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza sanciti dalle convenzioni internazionali nonché il diritto degli anziani ad un'esistenza dignitosa ed indipendente nell'ambito familiare e sociale.
3. Salvaguarda e valorizza il diritto alla libertà e garantisce l'eguaglianza di ogni componente della comunità laziale nell'esercizio dei diritti civili, sociali, economici e politici sanciti dalla Costituzione e dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea [...].

*Regione Piemonte (Statuto adottato nel 2005)*

Preambolo

Il Piemonte, Regione autonoma nell'unità e indivisibilità della Repubblica Italiana, nel quadro dei principi dell'Unione Europea, ispirandosi ai principi della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, proclamando la sua fedeltà alla Carta costituzionale fondata sui valori propri della Liberazione e della democrazia riconquistata dal nostro Paese; [...].

*Regione Puglia (Statuto adottato nel 2004)*

art. 1

[...] 3. La Regione Puglia favorisce l'autogoverno dei suoi abitanti e ne persegue il benessere e la sicurezza ispirandosi ai principi della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e della Costituzione italiana [...].

## **2.4. Leggi regionali**

Oltre all'inserimento della norma «pace diritti umani» e al riferimento a norme giuridiche internazionali nei propri statuti, le Regioni e le Province autonome hanno adottato nel tempo una serie di leggi sulle tematiche oggetto di questo Annuario. La tabella che segue fornisce una selezione indicativa delle leggi in vigore, divise per tema ed elencate, per ciascuna Regione, in ordine cronologico. L'elenco riporta leggi adottate a partire dall'istituzione dell'ente regionale.

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

L.r. Abruzzo 14 dicembre 1989, n. 105 (Svolgimento di attività di cooperazione allo svi-

- luppo nei Paesi in via di sviluppo), modificata con l.r. Abruzzo 20 aprile 1965, n. 63.
- L.r. Abruzzo 18 dicembre 1990, n. 98 (Attività della Regione Abruzzo per lo sviluppo di una cultura della pace).
- L.r. Abruzzo 17 ottobre 2005, n. 29 (Promozione e diffusione di una cultura dell'educazione alla pace e ai diritti umani).
- L.r. Abruzzo 28 marzo 2006, n. 7 (Disposizione per la diffusione del commercio equo e solidale in Abruzzo).
- L.r. Basilicata 08 maggio 1996, n. 26 (Interventi regionali per la pace e la cooperazione tra i popoli), modificata e integrata con l.r. 4 novembre 1996, n. 54.
- L.r. Basilicata 24 aprile 2009, n. 10 (Partecipazione della Basilicata alla Fondazione Città della Pace per i Bambini Basilicata ONLUS), modificata con l.r. Basilicata 25 ottobre 2010, n. 30.
- L.r. Campania 7 aprile 2000, n. 12 (Promozione e diffusione di una cultura dell'educazione alla pace e ai diritti umani).
- L.r. Emilia-Romagna 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).
- L.r. Friuli-Venezia Giulia 30 ottobre 2000, n. 19 (Interventi per la promozione, a livello regionale e locale, delle attività di cooperazione allo sviluppo e partenariato internazionale).
- L.r. Lazio 7 aprile 2000, n. 19 (Iniziative regionali per la cooperazione allo sviluppo, per la collaborazione e la solidarietà internazionale).
- L.r. Lazio 24 dicembre 2008, n. 25 (Promozione ed attuazione delle iniziative per favorire i processi di disarmo e la cultura della pace).
- L.r. Liguria 20 agosto 1998, n. 28 (Interventi per la cooperazione allo sviluppo, la solidarietà internazionale e la pace).
- L.r. Liguria 13 agosto 2007, n. 32 (Disciplina e interventi per lo sviluppo del commercio equo e solidale in Liguria).
- L.r. Lombardia 5 giugno 1989, n. 20 (La Lombardia per la pace e la cooperazione allo sviluppo).
- L.r. Marche 18 giugno 2002, n. 9 (Attività regionali per la promozione dei diritti umani, della cultura di pace, della cooperazione allo sviluppo e della solidarietà internazionale).
- L.r. Marche 29 aprile 2008, n. 8 (Interventi di sostegno e promozione del commercio equo e solidale).
- L.r. Molise 29 agosto 2005, n. 29 (Interventi regionali in materia di cooperazione con i Paesi in via di sviluppo ed i Paesi in via di transizione, di solidarietà internazionale e di promozione di una cultura di pace).
- L.r. Piemonte 17 agosto 1995, n. 67 (Interventi regionali per la promozione di una cultura ed educazione di pace per la cooperazione e la solidarietà internazionale).
- L.r. Puglia 25 agosto 2003, n. 20 (Partenariato per la cooperazione).
- L.r. Sardegna 11 aprile 1996, n. 19 (Norme in materia di cooperazione con i Paesi in via di sviluppo e di collaborazione internazionale).
- L.r. Toscana 30 luglio 1997, n. 55 (Interventi per la promozione di una cultura di pace).
- L.r. Toscana 23 marzo 1999, n. 17 (Interventi per la promozione dell'attività di cooperazione e partenariato internazionale, a livello regionale e locale).
- L.r. Toscana 23 febbraio 2005, n. 37 (Disposizioni per il sostegno alla diffusione del commercio equo e solidale in Toscana).
- L.r. Toscana, 9 febbraio 2010, n. 6 (Istituzione della Giornata per un equo sviluppo globale).
- L.p. Bolzano 9 marzo 1991, n. 5 (Cooperazione allo sviluppo).
- L.p. Trento 10 giugno 1991, n. 11 (Promozione e diffusione della cultura della pace).
- L.p. Trento 15 marzo 2005, n. 4 (Azioni ed interventi di solidarietà internazionale della Provincia autonoma di Trento).

I. Il recepimento delle norme internazionali sui diritti umani in Italia

L.r. Umbria 27 ottobre 1999, n. 26 (Interventi regionali per la promozione della cooperazione internazionale allo sviluppo e della solidarietà tra i popoli).

L.r. Umbria 27 ottobre 1999, n. 28 (Fondazione Umbria per la pace).

L.r. Valle d'Aosta 17 aprile 2007, n. 6 (Nuove disposizioni in materia di interventi regionali di cooperazione allo sviluppo e di solidarietà internazionale).

L.r. Veneto 30 marzo 1988, n. 18 (Interventi regionali per la promozione di una cultura di pace), abrogata con l.r. Veneto 16 dicembre 1999, n. 55.

L.r. Veneto 28 dicembre 1998, n. 33 (Master europeo in diritti umani e democratizzazione).

L.r. Veneto 16 dicembre 1999, n. 55 (Interventi regionali per la promozione dei diritti umani, la cultura di pace, la cooperazione allo sviluppo e la solidarietà), modificata con l.r. Veneto 22 gennaio 2010, n. 6.

L.r. Veneto 22 gennaio 2010, n. 6 (Interventi per il sostegno alle organizzazioni del commercio equo solidale e modifiche alla l.r. 55/1999).

*Pari opportunità*

L.r. Abruzzo 18 maggio 2000, n. 88 (Commissione permanente per la realizzazione delle pari opportunità, della parità giuridica e sostanziale tra uomini e donne e la promozione di azioni positive).

L.r. Basilicata 26 novembre 1991, n. 27 (Norme relative alla costituzione della Commissione regionale per le parità e la pari opportunità tra uomo e donna).

L.r. Calabria 26 gennaio 1987, n. 4 (Istituzione della Commissione per l'uguaglianza dei diritti e delle pari opportunità fra uomo e donna).

L.r. Campania 4 maggio 1987, n. 26 (Istituzione della Commissione regionale per la realizzazione della parità dei diritti e delle opportunità tra uomo e donna).

L.r. Emilia-Romagna 27 gennaio 1986, n. 3 (Istituzione della Commissione per la realizzazione della parità fra uomo e donna).

L.r. Emilia-Romagna 28 luglio 2004, n. 15 (Partecipazione della Regione Emilia-Romagna alla costituzione dell'associazione Donne del Mediterraneo, rete del sud-est ed est europeo (Women of Mediterranean, South-east and east European network)).

L.r. Friuli-Venezia Giulia 21 maggio 1990, n. 23 (Istituzione di una Commissione regionale per le pari opportunità tra uomo e donna), modificata con l.r. Friuli-Venezia Giulia 24 maggio 2004, n. 17.

L.r. Lazio 25 novembre 1976, n. 58 (Istituzione della Consulta femminile regionale per le pari opportunità).

L.r. Liguria 1 agosto 2008, n. 26 (Integrazione delle politiche di pari opportunità di genere in Regione Liguria).

L.r. Liguria 10 novembre 2009, n. 52 (Norme contro le discriminazioni determinate dall'orientamento sessuale o dall'identità di genere).

L.r. Lombardia 2 maggio 1992, n. 16 (Istituzione e funzioni della Commissione regionale per la realizzazione di pari opportunità tra uomo e donna).

L.r. Marche 18 aprile 1986, n. 9 (Commissione regionale per le pari opportunità tra uomo e donna).

L.r. Molise 13 aprile 2000, n. 23 (Nuova disciplina della Commissione regionale per la parità e le pari opportunità).

L.r. Piemonte 12 novembre 1986, n. 46 (Commissione regionale per la realizzazione delle pari opportunità).

L.r. Piemonte 29 ottobre 1992, n. 43 (Informazione, promozione, divulgazione di azioni positive per la realizzazione di pari opportunità tra uomo e donna).

L.r. Piemonte 18 marzo 2009, n. 8 (Integrazione delle politiche di pari opportunità di genere nella Regione Piemonte e disposizioni per l'istituzione dei bilanci di genere).

L.r. Puglia 9 giugno 1980, n. 70 (Istituzione della Consulta regionale femminile).

- L.r. Puglia 30 aprile 1990, n. 16 (Commissione regionale per le pari opportunità fra uomo e donna in materia di lavoro).
- L.r. Puglia 21 marzo 2007, n. 7 (Norme per le politiche di genere e i servizi di conciliazione vita-lavoro in Puglia).
- L.r. Sardegna 13 giugno 1989, n. 39 (Istituzione della Commissione regionale per la realizzazione della parità tra uomini e donne).
- L.r. Sardegna 3 novembre 2000, n. 20 (Istituzione della Consulta delle elette della Sardegna).
- L.r. Sicilia 7 maggio 1977, n. 27 (Istituzione della Consulta regionale femminile).
- L.r. Toscana 15 dicembre 2009, n. 76 (Commissione regionale per le pari opportunità).
- L.r. Toscana 2 aprile 2009, n. 16 (Cittadinanza di genere).
- L.p. Bolzano 10 agosto 1989, n. 4 (Interventi per la realizzazione delle pari opportunità tra uomo e donna).
- L.p. Trento 10 dicembre 1993, n. 41 (Interventi per la realizzazione delle pari opportunità tra uomo e donna).
- L.p. Trento 23 luglio 2004, n. 7 (Disposizioni in materia di istruzione, cultura e pari opportunità).
- L.p. Trento 9 marzo 2010, n. 6 (Interventi per la prevenzione della violenza di genere e per la tutela delle donne che ne sono vittime).
- L.r. Umbria 15 aprile 2009, n. 6 (Istituzione del Centro per le pari opportunità e attuazione delle politiche di genere nella Regione Umbria).
- L.r. Valle d'Aosta 23 dicembre 2009, n. 53 (Disposizioni in materia di Consulta regionale per le pari opportunità e di Consigliere/a regionale di parità).
- L.r. Veneto 29 aprile 1987, n. 13 (Istituzione della Consulta delle elette del Veneto).
- L.r. Veneto 30 dicembre 1987, n. 62 (Istituzione della Commissione regionale per la realizzazione delle pari opportunità tra uomo e donna).

*Migrazioni, rom e sinti*

- L.r. Abruzzo 13 febbraio 1990, n. 10 (Interventi a favore dei cittadini abruzzesi che vivono all'estero e dei cittadini extracomunitari che vivono in Abruzzo), modificata con l.r. Abruzzo 28 aprile 1995, n. 79.
- L.r. Abruzzo 13 dicembre 2004, n. 46 (Interventi a sostegno degli stranieri immigrati).
- L.r. Basilicata 19 giugno 1981, n. 13 (Istituzione Consulta regionale per l'emigrazione).
- L.r. Basilicata 13 aprile 1996, n. 21 (Interventi a sostegno dei lavoratori extracomunitari in Basilicata ed istituzione della Commissione regionale dell'immigrazione).
- L.r. Calabria 9 aprile 1990, n. 17 (Interventi regionali nel settore della emigrazione e della immigrazione), integrata con l.r. Calabria 1 marzo 1994, n. 9.
- L.r. Campania 1 marzo 1984, n. 10 (Interventi regionali nel settore della emigrazione e della immigrazione).
- L.r. Campania 3 novembre 1994, n. 33 (Interventi a sostegno dei diritti degli immigrati stranieri in Campania provenienti da Paesi extracomunitari).
- L.r. Emilia-Romagna 21 febbraio 1990, n. 14 (Iniziativa regionali in favore dell'emigrazione e dell'immigrazione - Nuove norme per l'istituzione della Consulta regionale dell'emigrazione e dell'immigrazione), modificata con l.r. Emilia-Romagna 24 marzo 2004, n. 5.
- L.r. Friuli-Venezia Giulia 14 marzo 1988, n. 11 (Norme a tutela della cultura «Rom» nell'ambito del territorio della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia), modificata con l.r. Friuli-Venezia Giulia 24 giugno 1991, n. 25.
- L.r. Friuli-Venezia Giulia 10 settembre 1990, n. 46 (Istituzione dell'Ente regionale per i problemi dei migranti).
- L.r. Lazio 24 novembre 1986, n. 48 (Interventi regionali nel settore dell'emigrazione e dell'immigrazione).
- L.r. Liguria 10 giugno 1993, n. 27 (Nuove norme in materia di emigrazione e istituzione della Consulta regionale per l'emigrazione).

- L.r. Liguria 20 febbraio 2007, n. 7 (Norme per l'accoglienza e l'integrazione sociale delle cittadine e dei cittadini stranieri immigrati).
- L.r. Lombardia 5 maggio 1975, n. 67 (Interventi regionali in materia di movimenti migratori).
- L.r. Lombardia 4 luglio 1988, n. 38 (Interventi a tutela degli immigrati extracomunitari in Lombardia e delle loro famiglie).
- L.r. Marche 26 maggio 2009, n. 13 (Disposizioni a sostegno dei diritti e dell'integrazione dei cittadini stranieri immigrati).
- L.r. Piemonte 9 gennaio 1987, n. 1 (Interventi regionali in materia di movimenti migratori).
- L.r. Piemonte 8 novembre 1989, n. 64 (Interventi regionali a favore degli immigrati extracomunitari residenti in Piemonte).
- L.r. Piemonte 10 giugno 1993, n. 26 (Interventi a favore della popolazione zingara).
- L.r. Puglia 11 maggio 1990, n. 29 (Interventi a favore dei lavoratori extracomunitari in Puglia).
- L.r. Puglia 4 dicembre 2009, n. 32 (Norme per l'accoglienza, la convivenza civile e l'integrazione degli immigrati in Puglia).
- L.r. Sardegna 24 dicembre 1990, n. 46 (Norme di tutela di promozione delle condizioni di vita dei lavoratori extracomunitari in Sardegna).
- L.r. Sicilia 6 giugno 1984, n. 38 (Provvedimenti in favore dei lavoratori emigrati e delle loro famiglie).
- L.r. Toscana 22 marzo 1990, n. 22 (Interventi a sostegno dei diritti degli immigrati extracomunitari in Toscana), modificata con l.r. Toscana 21 dicembre 1995, n. 109.
- L.r. Toscana 22 aprile 1991, n. 14 (Contributi per soccorsi rivolti a profughi, rifugiati, prigionieri e popolazioni coinvolte in eventi eccezionali causati da conflitti armati, calamità e situazioni di denutrizione e di carenze igienico sanitarie).
- L.r. Toscana 12 gennaio 2000, n. 2 (Interventi per i popoli rom e sinti).
- L.r. Toscana 8 giugno 2009, n. 29 (Norme per l'accoglienza, l'integrazione partecipe e la tutela dei cittadini stranieri nella Regione Toscana).
- L.r. Trentino-Alto Adige 30 maggio 1993, n. 11 (Interventi a favore di popolazioni di Stati extracomunitari colpiti da eventi bellici, calamitosi o in condizioni di particolari difficoltà economiche e sociali).
- L.p. Trento 2 maggio 1990, n. 13 (Interventi nel settore dell'immigrazione straniera extracomunitaria).
- L.p. Trento 29 ottobre 2009, n. 12 (Misure per favorire l'integrazione dei gruppi sinti e rom residenti in provincia di Trento).
- L.r. Umbria 27 giugno 1973, n. 28 (Consulta regionale dell'emigrazione e dell'immigrazione. Fondo regionale di solidarietà a favore dei lavoratori emigrati o immigrati e delle loro famiglie), modificata con l.r. Umbria 10 dicembre 1974.
- L.r. Umbria 22 giugno 1979, n. 31 (Nuove norme a favore dei lavoratori emigrati e loro famiglie).
- L.r. Umbria 10 aprile 1990, n. 18 (Interventi a favore degli immigrati extracomunitari, modificata con l.r. Umbria 5 dicembre 1997, n. 40).
- L.r. Umbria 6 agosto 2004, n. 18 (Interventi di assistenza sanitaria in favore di Paesi extracomunitari in gravi difficoltà assistenziali sanitarie).
- L.r. Veneto 19 giugno 1984, n. 28 (Interventi regionali nel settore dell'emigrazione e dell'immigrazione), modificata con l.r. Veneto 30 gennaio 1990, n. 9.
- L.r. Veneto 22 dicembre 1989, n. 54 (Interventi a tutela della cultura dei rom e dei sinti).
- L.r. Veneto 30 gennaio 1990, n. 9 (Interventi nel settore dell'immigrazione).
- L.r. Veneto 23 novembre 2006, n. 25 (Costituzione di una Commissione tecnica per lo studio dell'impatto territoriale e sociale dei flussi migratori nella Regione del Veneto).

*Difensori civici e garanti dell'infanzia*

L.r. Abruzzo 2 giugno 1988, n. 46 (Convenzione con l'UNICEF per l'istituzione del «Difensore dell'infanzia»).

L.r. Abruzzo 20 ottobre 1995, n. 126 (Istituzione del Difensore civico).

L.r. Basilicata 19 febbraio 2007, n. 5 (Nuova disciplina del Difensore civico regionale).

L.r. Basilicata 29 giugno 2009, n. 18 (Istituzione del Garante regionale dell'infanzia e dell'adolescenza).

L.r. Calabria 16 gennaio 1985, n. 4 (Istituzione del Difensore civico presso la Regione Calabria).

L.r. Calabria 12 novembre 2004, n. 28 (Garante per l'infanzia e l'adolescenza).

L.r. Campania 11 agosto 1978, n. 23 (Istituzione del Difensore civico presso la Regione Campania).

L.r. Campania 24 luglio 2006, n. 17 (Istituzione del Garante dell'infanzia e dell'adolescenza).

L.r. Emilia-Romagna 17 febbraio 2005, n. 9 (Istituzione del Garante regionale per l'infanzia e l'adolescenza), modificata con l.r. Emilia-Romagna 6 febbraio 2007, n. 1.

L.r. Emilia-Romagna 16 dicembre 2003, n. 25 (Norme sul Difensore civico regionale).

L.r. Friuli-Venezia Giulia 24 giugno 1993, n. 49 (Norme per il sostegno delle famiglie e per la tutela dei minori).

L.r. Lazio 28 febbraio 1980, n. 17 (Istituzione del Difensore civico).

L.r. Lazio 28 ottobre 2002, n. 38 (Istituzione del Garante dell'infanzia e dell'adolescenza).

L.r. Liguria 5 agosto 1986, n. 17 (Istituzione del Difensore civico), modificata con l.r. Liguria 6 ottobre 2009, n. 38.

L.r. Liguria 16 marzo 2007, n. 9 (Disciplina dell'ufficio del Garante regionale dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza), modificata con l.r. Liguria 6 ottobre 2009, n. 38.

L.r. Lombardia 18 gennaio 1980, n. 7 (Istituzione del Difensore civico regionale lombardo).

L.r. Lombardia 30 marzo 2009, n. 6 (Istituzione della figura e dell'Ufficio del Garante per l'infanzia e l'adolescenza).

L.r. Marche 28 luglio 2008, n. 23 (Autorità di garanzia per il rispetto dei diritti di adulti e bambini - Ombudsman regionale).

L.r. Molise 14 aprile 2000, n. 26 (Istituzione dell'Ufficio del Difensore civico).

L.r. Molise 2 ottobre 2006, n. 32 (Istituzione dell'Ufficio del Tutore pubblico dei minori).

L.r. Piemonte 9 dicembre 1981, n. 50 (Istituzione dell'Ufficio del Difensore civico).

L.r. Piemonte 9 dicembre 2009, n. 31 (Istituzione del Garante regionale per l'infanzia e l'adolescenza).

L.r. Puglia 9 luglio 1981, n. 38 (Istituzione del Difensore civico).

L.r. Puglia 10 luglio 2006, n. 19 (Disciplina del sistema integrato dei servizi sociali per la dignità e il benessere delle donne e degli uomini in Puglia).

L.r. Sardegna 17 gennaio 1989, n. 4 (Istituzione dell'Ufficio del Difensore civico in Sardegna).

L.r. Toscana 27 aprile 2009, n. 19 (Disciplina del Difensore civico regionale).

L.r. Toscana 1 marzo 2010, n. 26 (Istituzione del Garante per l'infanzia e l'adolescenza).

L.p. Bolzano 26 giugno 2009, n. 3 (Garante per l'infanzia e l'adolescenza).

L.p. Bolzano 4 febbraio 2010, n. 3 (Difesa civica della Provincia autonoma di Bolzano).

L.p. Trento 20 dicembre 1982, n. 28 (Istituzione dell'Ufficio del Difensore civico).

L.p. Trento 11 febbraio 2009, n. 1 (Modifiche della l.p. sul Difensore civico - Compiti del Difensore civico in materia di infanzia ed adolescenza).

L.r. Umbria 27 novembre 2007, n. 30 (Nuova disciplina del Difensore civico regionale).

L.r. Umbria 21 luglio 2009, n. 18 (Istituzione del Garante regionale per l'infanzia e l'adolescenza).

L.r. Valle d'Aosta 28 agosto 2001, n. 17 (Disciplina del funzionamento dell'Ufficio del Difensore civico).

L.r. Veneto 6 giugno 1988, n. 28 (Istituzione del Difensore civico).

L.r. Veneto 9 agosto 1988, n. 42 (Istituzione dell'Ufficio di protezione e pubblica tutela dei minori).



**Parte II**  
**L'INFRASTRUTTURA DIRITTI UMANI IN ITALIA**



## 1. Organismi nazionali con competenza in materia di diritti umani

Il diritto internazionale dei diritti umani richiede agli Stati di dotarsi di strutture adeguatamente specializzate per la promozione e la protezione dei diritti fondamentali, distinguendo, da un lato, gli apparati strettamente governativi, dall'altro, le strutture indipendenti, di diretta emanazione della società civile, il cui obiettivo 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 perseguite dai poteri governativi.

A tale proposito, i «Principi di Parigi», fatti propri dalla risoluzione 48/134 del 20 dicembre 1993 dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite, forniscono un elenco esaustivo dei requisiti che devono connotare le «Istituzioni nazionali per i diritti umani», appunto quali Istituzioni indipendenti di società civile. Tali Istituzioni sono state successivamente individuate – concordemente, in ambito Nazioni Unite, Consiglio d'Europa, OSCE, Unione Europea – nella *Commissione nazionale per i diritti umani* e nel *Difensore civico nazionale*. Esse devono essere costituite in virtù di un atto legislativo (auspicabilmente di natura costituzionale) e i loro membri devono risultare, in via di principio, da decisioni adottate non dall'esecutivo, ma da organi parlamentari. Le loro competenze sono essenzialmente consultive, di informazione e di monitoraggio.

In Italia non esiste tuttora né la Commissione nazionale per i diritti umani, né il Difensore civico nazionale. Tuttavia, a partire dal 2005, sono stati presentati diversi disegni di legge in materia. Per aggiornamenti, di cui si darà conto in dettaglio nell'edizione 2012 dell'Annuario, v. nota a pp. 14-15. 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 istituito presso la Commissione affari esteri (III) della Camera dei Deputati; la Commissione parlamentare per l'infanzia e l'adolescenza; l'Osservatorio Parlamento-Governo per il monitoraggio dello stato di promozione e di tutela dei diritti fondamentali.

– *Organismi di natura governativa*: il Comitato dei Ministri per l'indirizzo e la guida strategica in materia di tutela dei diritti umani; il Comitato interministeriale dei diritti umani (CIDU), istituito presso il Ministero degli affari esteri; i dipartimenti e gli uffici del Ministero della giustizia e del Ministero del lavoro e delle politiche sociali che si occupano in materia specifica di diritti umani; il Dipartimento per le pari opportunità presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri; il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (CNEL); l'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza; il Comitato nazionale per la bioetica; l'Osservatorio nazionale sulla condizione delle persone con disabilità; il Comitato per i minori stranieri; il Comitato

per le adozioni internazionali; la Commissione nazionale italiana per l'UNESCO.

– *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.

L'infrastruttura nazionale per i diritti umani dell'Italia è completata, infine, 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 durante la XIV legislatura (mozione 20 del 1° agosto 2001) dopo la lunga 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 sia nel corso della XV legislatura (mozione 20 del 12 luglio 2006), sia nella XVI legislatura (mozione 13 del 26 giugno 2008). In quest'ultima mozione, il Senato ha deliberato, tra l'altro, di intraprendere l'iter di costituzione della Commissione permanente dei diritti umani.

Il 5 dicembre 2001, la prima Commissione straordinaria, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sui livelli e meccanismi di tutela dei diritti umani vigenti nella realtà internazionale, ha svolto un'audizione con il prof. Antonio Papisca, Direttore del Centro diritti umani dell'Università di Padova.

La Commissione è costituita da 25 componenti, 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. La Commissione nel 2010 risulta così composta: *Presidente*: Pietro Marcenaro; *Vicepresidenti*: Lorenzo Bodega, Ulisse Di Giacomo; *Segretari*: Franco Mugnai, Marco Perduca; *membri*: Silvana Amati, Emanuela Baio, Franco Cardello, Emilio Colombo, Barbara Contini, Roberto Della Seta, Egidio Digilio, Roberto Di Giovan Paolo, Salvo Fleres, Andrea Flutero, Cosimo Gallo, Mariapia Garavaglia, Cosimo Latronico, Rita Levi-Montalcini, Massimo Livi Bacci, Rosa Angela Mauro, Colomba Mongiello, Francesco Pardi, Fedele Sanciu, Giancarlo Serafini.

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.

Nel corso degli anni, le priorità della Commissione sono state l'abolizione della pena di morte nel mondo, l'introduzione nel nostro ordinamento del reato di

tortura, la tutela dei diritti del fanciullo, la promozione e l'attuazione del diritto di asilo, la lotta alla tratta degli esseri umani, la lotta contro il razzismo, la xenofobia e la discriminazione delle minoranze e il divieto delle pratiche di mutilazione, realizzando anche delle forme di collegamento tra le istituzioni, le organizzazioni non-governative e le associazioni italiane che operano a tutela dei diritti umani.

Nel 2010, in particolare, la Commissione ha condotto un'indagine conoscitiva sui livelli e i meccanismi di tutela dei diritti umani vigenti in Italia e nella realtà internazionale (avviata già il 13 gennaio 2009), svolgendo, a tal fine, 35 audizioni di rappresentanti di associazioni e organizzazioni, amministratori locali, singole personalità. Si segnalano, tra le altre, le audizioni di Navanethem Pillay, Alto Commissario delle Nazioni Unite per i diritti umani (10 marzo 2010), Shirin Ebadi, Premio Nobel per la pace (20 luglio 2010), nonché due audizioni del Sottosegretario di Stato per gli affari esteri, Vincenzo Scotti, sulla procedura di Revisione periodica universale del Consiglio diritti umani delle Nazioni Unite relativa all'Italia (14 aprile e 19 maggio 2010).

I principali temi trattati nel corso delle audizioni sono stati i seguenti: approfondimento dei profili del diritto umanitario che emergono in situazioni di degrado e di difficile convivenza nelle aree rurali e urbane italiane; situazione di rom e sinti in Europa e in Italia; condizioni nei centri per migranti: CIE, CARA e CDA; lotta alle mutilazioni genitali femminili; condizioni dei lavoratori migranti in Italia; condizione dei detenuti in Italia; situazione dei diritti umani in Iran, Corea del Nord, Territori palestinesi occupati, Somalia.

### 1.1.2. Camera dei Deputati: Comitato permanente sui diritti umani

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 che, soprattutto attraverso lo strumento delle audizioni, assicura al Parlamento un aggiornamento continuo circa lo stato dei diritti umani in varie parti del mondo. La Commissione affari esteri ha istituito a tal fine, nel luglio 2008, uno specifico Comitato permanente sui diritti umani.

Il Comitato risulta così composto: *Presidente*: Furio Colombo; *Vicepresidente*: Gianluca Pini; *Segretario*: Manuela Repetti; *membri*: Margherita Boniver, Nunzia De Girolamo (fino al 2009), Paolo Guzzanti (fino al 2009), Riccardo Migliori, Fiamma Nirenstein, Enrico Pianetta, Alessandro Ruben, Mario Barbi, Marco Fedi, Matteo Mecacci, Fabio Porta, Gianni Vernetti, Roberto Cota (fino al 16/06/2010), Fabio Evangelisti, Ferdinando Adornato e Riccardo Antonio Merlo.

La Commissione affari esteri ha incaricato il Comitato di effettuare l'indagine conoscitiva sulle violazioni dei diritti umani nel mondo, con particolare riferimento alla tutela delle minoranze. Tale indagine è iniziata il 1° ottobre 2008 ed è tuttora in corso. Nel 2010, sono state convocate 11 sedute nel corso delle quali sono stati ascoltati sia rappresentanti istituzionali (italiani e internazionali), sia esponenti di associazioni e organizzazioni internazionali dedicate alla tutela dei diritti umani.

La sede dell'indagine conoscitiva ha costituito innanzitutto un importante momento di dialogo parlamentare in occasione della UPR del Consiglio diritti umani delle Nazioni Unite, cui l'Italia è stata sottoposta il 9 febbraio 2010. La seduta del 9 febbraio 2010 è stata dedicata all'audizione di rappresentanti della sezione italiana di Amnesty International, i quali hanno reso noto di aver presentato al Consiglio diritti umani un documento contenente informazioni sulla situazione dei diritti umani in Italia e una serie di raccomandazioni indirizzate al Governo italiano. Nella successiva seduta del 16 febbraio 2010, il Presidente del Comitato interministeriale per i diritti umani, Valentino Simonetti, ha riferito sugli esiti della prima parte della Revisione periodica universale. L'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i diritti umani, Navanethem Pillay, è intervenuta nella seduta del 1° marzo 2010, soffermandosi, tra l'altro, anche sugli esiti della UPR dell'Italia. Infine, in vista della conclusione della Revisione periodica universale dell'Italia, nella seduta del 20 maggio 2010 si è svolta l'audizione del Sottosegretario di Stato per gli affari esteri, Vincenzo Scotti, che ha riferito sugli orientamenti del Governo in merito alle risposte da dare alle 92 raccomandazioni rivolte all'Italia nel quadro della UPR.

Sempre nell'ambito dell'indagine conoscitiva, si segnalano le seguenti audizioni:

- 18 marzo 2010: audizione di Caspian Makan, attivista per i diritti umani in Iran, sulla situazione dei diritti umani nel Paese;
- 8 aprile 2010: audizione di rappresentanti di nativi canadesi riuniti nell'organizzazione *Friends and Relatives of Disappeared* circa le violazioni dei diritti umani che si sono verificate nelle scuole residenziali per indiani, in attività fino al 1996;
- 13 aprile 2010: audizione di Filippo Grandi, Commissario generale dell'Agenzia delle Nazioni Unite per il soccorso e l'occupazione dei rifugiati palestinesi (UNRWA);
- 18 maggio 2010: audizione di Emmanuel Raison, coordinatore dell'Ufficio internazionale per i diritti umani di Azione Colombia, rete internazionale di organismi non-governativi sulle problematiche dei diritti umani in Colombia, sulla necessità di tutelare i difensori dei diritti umani in quel Paese;
- 26 maggio 2010: audizione di attivisti per i diritti umani della Repubblica democratica popolare di Corea, nonché di un esponente dell'organizzazione non-governativa *Anti-human Crime Investigation Committee*, la cui attività è finalizzata a stimolare l'intervento della Corte penale internazionale sulle violazioni dei diritti umani compiute in Corea del Nord;
- 6 luglio 2010: audizione dei rappresentanti di Amnesty International, in occasione della presentazione del rapporto annuale 2010 sulla situazione dei diritti umani nel mondo;
- 28 ottobre 2010: audizione di Marco Pannella, Presidente del Senato del Partito Radicale non violento transnazionale e transpartito, incentrata sulla condanna a morte inflitta all'ex Vicepresidente iracheno Tareq Aziz e sulle vicende della guerra in Iraq;
- 21 dicembre 2010: audizione di padre Moissié Zerai, sacerdote eritreo Presidente dell'Agenzia *Habeshia*, impegnato nel salvataggio di circa 250 cittadini eritrei che, provenendo dalla Libia e nel tentativo di raggiungere Israele, sono caduti nelle mani di predoni e trafficanti di esseri umani e trattenuti in campi di prigionia situati in territorio egiziano, nella regione del Sinai.

Il Comitato permanente sui diritti umani svolge anche un'attività preparatoria rispetto alla Commissione affari esteri, seguendo l'iter dei provvedimenti in materia di diritti umani sui quali sarà chiamato a esprimersi il *plenum* della Commissione. Nell'ambito di tale funzione, nella seduta del 27 gennaio 2010, il

Comitato permanente sui diritti umani ha avviato l'esame istruttorio della relazione sull'attività svolta dal Comitato interministeriale dei diritti umani nell'anno 2008 (doc. CXXI, n. 2).

Nella seduta del 20 gennaio 2010, il Presidente del Comitato ha riferito sugli esiti della riunione dell'Osservatorio Parlamento-Governo per il monitoraggio dello stato di promozione e di tutela dei diritti fondamentali, svoltasi a Roma il 24 novembre 2009. Gli esiti della successiva riunione dell'Osservatorio (la IV) sono stati presentati al Comitato nella seduta del 28 luglio 2010.

### 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 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. Successivamente, la Commissione elegge al suo interno un Presidente, due Vicepresidenti e due Segretari. La Commissione nel 2010 risulta così composta: *Presidente*: Alessandra Mussolini; *Vicepresidenti*: Annamaria Serafini, Gabriella Carlucci; *Segretari*: Laura Allegrini, Marco Calgario; *membri per la Camera*: Mariella Bocciardo, Sandro Brandolini, Luisa Capitano Santolini, Daniela Cardinale, Giulia Cosenza, Anita Di Giuseppe, Arturo Iannaccone, Beatrice Lorenzin, Barbara Mannucci, Donella Mattesini, Gabriella Mondello, Carla Castellani (dal 30/09/2010 sostituita da Alessandro Pagano), Massimo Polledri, Mariarosaria Rossi, Daniela Sbröllini, Amalia Schirru, Sandra Zampa; *membri per il Senato*: Irene Aderenti, Emanuela Baio Dossi, Alberto Balboni, Giorgio Bornacin, Giuliana Carlino, Mauro Ceruti, Stefano De Lillo, Giuseppe Esposito, Alessandra Gallone, Antonio Gentile, Rita Ghedini, Mirella Giai, Claudio Gustavino, Piergiorgio Massidda, Donatella Poretta, Fabio Rizzi, Maria Rizzotti, Luciana Sbarbati.

La Commissione svolge essenzialmente compiti di indirizzo e controllo sulla concreta attuazione degli accordi internazionali e della legislazione relativi ai diritti dei minori. In particolare, nell'esercizio dei suoi poteri di consultazione, la Commissione acquisisce dati, favorisce lo scambio di informazioni e promuove le opportune sinergie con gli organismi e gli istituti per la promozione e la tutela dell'infanzia e dell'adolescenza operanti in Italia e all'estero, così come con le associazioni, le organizzazioni non-governative e tutti gli altri soggetti operanti in tale ambito, nonché in quelli dell'affido e dell'adozione. Inoltre, può formulare 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 dell'Unione Europea e ai diritti sanciti nella Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del bambino.

Nel corso del 2010, la Commissione ha svolto tre indagini conoscitive, rispettivamente su: minori stranieri non accompagnati, avviata già nel 2008 (svolgendo un'audizione con alcuni rappresentanti di Save the Children Italia); tutela dei minori nei mezzi di comunicazione, avviata sempre nel 2008 (svolgendo due audizioni con funzionari della RAI); e su alcuni aspetti dell'attuazione delle politiche a favore dell'infanzia e dell'adolescenza, svolgendo 11 audizioni durante il mese di ottobre 2010.

All'origine di quest'ultima indagine, in particolare, vi era l'interesse della Commissione ad acquisire dati e informazioni in vista dell'esame, ai sensi dell'art. 2 della l. 23 dicembre 1997, n. 451, dello Schema del III Piano biennale nazionale di azioni e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva, predisposto dall'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza. Al termine dell'esame, condotto nel corso delle sedute del 26 e 28 ottobre 2010, la Commissione ha espresso parere favorevole, formulando alcune osservazioni.

#### 1.1.4. Osservatorio Parlamento-Governo per il monitoraggio dello stato di promozione e di tutela dei diritti fondamentali

L'Osservatorio è un organismo di consultazione che ha preso avvio il 7 luglio 2009 e si riunisce all'occorrenza per fare il punto sull'attività internazionale dell'Italia in materia di diritti umani. Fanno parte dell'Osservatorio rappresentanti della Commissione straordinaria per la tutela e la promozione dei diritti umani del Senato, del Comitato permanente sui diritti umani della Camera dei Deputati, del Ministero degli affari esteri e del CIDU.

Tra il 2009 e il 2010, l'Osservatorio ha tenuto quattro riunioni, di cui l'ultima il 13 luglio 2010. Nel corso di quest'ultima riunione sono stati discussi gli esiti della procedura di Revisione periodica universale dell'Italia presso il Consiglio diritti umani delle Nazioni Unite; specifici temi legati alla 65<sup>a</sup> sessione dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite, quali l'abolizione delle mutilazioni genitali femminili e della pena di morte, la tutela della libertà religiosa, il progetto di Conferenza internazionale sulle città interetniche; la vicenda dei profughi eritrei in Libia e la situazione dei detenuti politici a Cuba.

#### 1.1.5. Cronologia degli atti parlamentari in materia di diritti umani

Viene qui di seguito presentata una cronologia dei principali atti parlamentari in materia di diritti umani nell'anno 2010, suddivisa per disegni di legge, mozioni, interpellanze, interrogazioni a risposta orale, interrogazioni a risposta scritta, interrogazioni in Commissione, risoluzioni in Commissione, ordini del giorno in Assemblea. Fonte di riferimento è il sito *openparlamento* (<http://parlamento.openpolis.it>). 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*

Data	Atto	Ultimo aggiornamento
05/01/2010	Rita Bernardini (PD) - C.3094 Introduzione dell'articolo 593-bis del codice penale, concernente il reato di tortura, e altre norme in materia di tortura	09/02/2010 assegnato (non ancora iniziato l'esame)

segue

## 1. Organismi nazionali con competenza in materia di diritti umani

Data	Atto	Ultimo aggiornamento
01/03/2010	Angelino Alfano (PdL) e altri - S.2043 Ratifica ed esecuzione della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla lotta contro la tratta di esseri umani, fatta a Varsavia il 16 maggio 2005, nonché norme di adeguamento dell'ordinamento interno	14/04/2010 approvato
15/04/2010	Angelino Alfano e altri - C.3402 Ratifica ed esecuzione della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla lotta contro la tratta di esseri umani, fatta a Varsavia il 16 maggio 2005, nonché norme di adeguamento dell'ordinamento interno	03/06/2010 approvato definitivamente. Legge
10/06/2010	Domenico Di Virgilio (PdL) - C.3538 Istituzione della Commissione parlamentare per la promozione e la tutela dei diritti umani	29/07/2010 assegnato (non ancora iniziato l'esame)
22/06/2010	Domenico Gramazio (PdL) - S.2251 Disposizioni concernenti il divieto di produzione, importazione e commercio di merci prodotte mediante l'impiego di lavoro forzato	20/07/2010 assegnato (non ancora iniziato l'esame)
13/10/2010	Roberto Della Seta (PD) - S.2372 Disposizioni concernenti il divieto di produzione, importazione e commercio di merci prodotte mediante l'impiego di manodopera forzata e in schiavitù	13/10/2010 da assegnare

*Mozioni*

Data	Atto	Ultimo aggiornamento
11/01/2010	Augusto Di Stanislao (IdV) - C.1/00301 Situazione delle carceri italiane	12/01/2010 accolto
22/01/2010	Carlo Ciccio (PdL) - C.1/00321 Rispetto dei diritti umani in Iran	09/03/2011 apposizione nuove firme
09/02/2010	Camera da Leoluca Orlando (IdV) - C.1/00327 Violenza nella Repubblica democratica del Congo	16/02/2010 accolto
10/02/2010	Gianpiero D'Alia (UDC-SVP) - S.1/00233 Situazione carceraria	17/02/2010 accolto
11/02/2010	Jean Leonard Touadi (PD) e altri - C.1/00328 Stato d'emergenza e di guerra in Repubblica democratica del Congo	16/02/2010 accolto
16/02/2010	Margherita Boniver (PdL) - C.1/00329 Crisi militare e umanitaria in Repubblica democratica del Congo	16/02/2010 accolto
23/02/2010	Maurizio Gasparri (PdL) - S.1/00242 Processo di pace in Medio Oriente e ruolo dell'ONU	13/05/2010 rinvio ad altra seduta
01/03/2010	Giuseppe Francesco Maria Marinello (PdL) - C.1/00334 Impegno del Governo a favore della libertà religiosa e contro la persecuzione dei cristiani nel mondo	11/01/2011 concluso

segue

Data	Atto	Ultimo aggiornamento
02/03/2010	Francesco Pardi (IdV) - S.1/00250 Politica del Governo in materia di immigrazione	02/03/2010 non accolto
04/03/2010	Margherita Boniver (PdL) - C.1/00338 Situazione dei dissidenti politici e dei detenuti per reati di opinione a Cuba	10/06/2010 accolto
11/03/2010	Matteo Mecacci (PD) - C.1/00344 Situazione dei dissidenti politici e dei detenuti per reati di opinione a Cuba	10/06/2010 respinto
13/04/2010	Elisabetta Zamparutti (PD) - C.1/00357 Impegno del Governo a chiedere alle autorità iraniane la liberazione del regista Panahi	20/05/2010 apposizione nuove firme
03/06/2010	Fabio Evangelisti (IdV) - C.1/00376 Impegno del Governo a sostenere con il coordinamento dell'Unione europea il superamento del confronto ideologico con Cuba	10/06/2010 accolto
07/06/2010	Aurelio Salvatore Misiti (Misto) e altri - C.1/00379 Diritti umani e liberazione dei prigionieri a Cuba	10/06/2010 accolto
07/06/2010	Francesco Tempestini (PD) - C.1/00381 Limitazioni delle libertà fondamentali a Cuba	10/06/2010 approvato
07/06/2010	Michele Giuseppe Vietti (UDC) - C.1/00383 Rispetto dei diritti civili e umani a Cuba	10/06/2010 accolto
04/08/2010	Maria Antonietta Farina Coscioni (PD) - C.1/00426 Messa al bando a livello globale delle mutilazioni genitali femminili	04/08/2010 presentato
04/08/2010	Emanuela Baio Dossi (Misto) e altri - S.1/00305 Posizione italiana rispetto agli obiettivi di sviluppo del millennio	apposizione nuove firme
15/09/2010	Roberto Della Seta (PD) - S.1/00308 Impedire l'esecuzione della condanna a morte di Sakineh Mohammadi Ashtiani	16/09/2010 sollecito
15/09/2010	Stefano Pedica (IdV) - S.1/00309 Promozione e tutela dei diritti fondamentali in Iran	15/09/2010 presentato
13/10/2010	Gianni Vernetti (Misto) e altri - C.1/00452 Liberazione del Premio Nobel per la pace Liu Xiaobo	09/11/2010 concluso
13/10/2010	Anna Finocchiaro (PD) e altri - S.1/00316 Scarcerazione del Premio Nobel per la pace Liu Xiaobo	apposizione nuove firme
20/10/2010	Maurizio Gasparri (PdL) - S.1/00322 Scarcerazione del Premio Nobel per la pace Liu Xiaobo	20/10/2010 presentato
26/10/2010	Stefano Pedica (IdV) - S.1/00330 Scarcerazione del Premio Nobel per la pace Liu Xiaobo	26/10/2010 presentato
27/10/2010	Pietro Marcenaro (PD) - S.1/00332 Favorire il dialogo politico tra la giunta militare birmana, le forze di opposizione e le nazionalità etniche	27/10/2010 presentato

segue

## 1. Organismi nazionali con competenza in materia di diritti umani

Data	Atto	Ultimo aggiornamento
08/11/2010	Matteo Mecacci (PD) - C.1/00485 Trattato Italia-Libia: necessità di modifiche per tutelare i diritti umani	09/11/2010 non accolto
08/11/2010	Roberto Antonione (PdL) - C.1/00484 Trattato Italia-Libia: tutela dei diritti umani e immigrazione clandestina	09/11/2010 non accolto
08/11/2010	Aurelio Salvatore Misti (Misto) e altri - C.1/00482 Libia: tutela diritti umani e difesa delle imprese italiane per la realizzazione delle infrastrutture libiche	09/11/2010 accolto
09/11/2010	Gianni Vernetti (Misto) e altri - C.1/00487 Liberazione del Premio Nobel per la pace Liu Xiaobo	09/11/2010 accolto
18/11/2010	Italo Bocchino (FLI) e altri - C.1/00495 Tutela dei diritti umani e della libertà religiosa nel mondo, in particolare nell'Africa subsahariana e nel Medio Oriente	11/01/2011 concluso
19/11/2010	Souad Sbai (PdL) e altri - C.1/00498 Promuovere misure atte a salvaguardare le minoranze cristiane nel mondo	19/11/2010 presentato
23/11/2010	Stefano De Lillo (PdL) - S.1/00350 Promuovere il rispetto dei diritti umani e della libertà religiosa in Pakistan	03/03/2011 sollecito

*Interpellanze*

Data	Atto	Ultimo aggiornamento
25/02/2010	Luigi Compagna (PdL) - S.2/00166 Libertà di espressione del giornalista Vittorio Feltri	25/02/2010 presentato
13/04/2010	Elisabetta Zamparutti (PD) - C.2/00673 Mancato rispetto dei diritti umani per le donne in Yemen	15/04/2010 concluso
20/04/2010	Francesco Tempestini (PD) - C.2/00680 Elementi in merito all'arresto e alla successiva liberazione di tre operatori umanitari di Emergency in Afghanistan	22/04/2010 concluso
19/10/2010	Luigi Compagna (PdL) - S.2/00270 Recepimento nell'ordinamento della risoluzione sulla promozione e la protezione dei diritti umani	19/10/2010 presentato

*Interrogazioni a risposta orale*

Data	Atto	Ultimo aggiornamento
09/03/2010	Maurizio Gasparri (PdL) - S.3/01209 Rispetto dei diritti umani da parte dell'Iran	15/03/2010 modificato per Ministro delegato
13/07/2010	Filippo Berselli (PdL) - S.3/01418 Lapidazione di una donna iraniana condannata per adulterio	13/07/2010 presentato

Data	Atto	Ultimo aggiornamento
08/09/2010	Angelo Compagnon (UDC) - C.3/01212 Rivolte nei Centri di Identificazione ed espulsione del Paese	08/09/2010 presentato
15/09/2010	Stefano Ceccanti (PD) - S.3/01499 Tutelare il valore universale del pluralismo e della democrazia al di là delle fedi religiose liberamente professate	03/03/2011 concluso
13/10/2010	Pierluigi Mantini (UDC) e altri - C.3/01278 Liberazione del Premio Nobel per la pace Liu Xiaobo	13/10/2010 presentato
16/11/2010	Mariapia Garavaglia (PD) - S.3/01757 Ristabilire la legalità nei rapporti di lavoro e garantire il rispetto dei diritti umani	16/11/2010 presentato

### Interrogazioni a risposta scritta

Data	Atto	Ultimo aggiornamento
04/01/2010	Rita Bernardini (PD) - C.4/05592 Rapporto speciale sui respingimenti redatto dal comitato europeo per la prevenzione della tortura e delle punizioni o trattamenti inumani o degradanti	03/05/2010 concluso
11/01/2010	Rita Bernardini (PD) - C.4/05640 Situazione del carcere di Altamura	12/04/2010 sollecito
11/01/2010	Rita Bernardini (PD) - C.4/05666 Situazione del carcere di Cagliari	12/04/2010 sollecito
12/01/2010	Francesco Ferrante (PD) - S.4/02496 Garantire i diritti umani nelle carceri e nei CIE	12/01/2010 presentato
18/01/2010	Maurizio Turco (PD) - C.4/05742 Codice di condotta relativo agli aspetti politico-militari della sicurezza	12/04/2010 sollecito
20/01/2010	Leoluca Orlando (IdV) - C.4/05793 Situazione kurda in Turchia	05/07/2010 concluso
11/02/2010	Francesco Maria Amoruso (PdL) - S.4/02686 Richiamare l'Iran al rispetto dei diritti umani e della democrazia nei confronti dell'opposizione interna	11/02/2010 presentato
17/02/2010	Donatella Poretti (PD) - S.4/02718 Pratiche illegali basate sul <i>racial profiling</i> da parte della Polizia di Milano	17/02/2010 presentato
25/02/2010	Giuseppe Francesco Maria Marinello (PdL) - C.4/06286 Caso di malasanità presso l'ospedale Cervello di Palermo	25/02/2010 presentato
01/03/2010	Riccardo Migliori (PdL) - C.4/06296 Iniziative sul piano politico-diplomatico per tutelare i diritti umani a Cuba	01/03/2010 presentato
02/03/2010	Francesco Ferrante (PD) - S.4/02781 Suicidio nel carcere di Vibo Valentia	02/03/2010 presentato

## 1. Organismi nazionali con competenza in materia di diritti umani

Data	Atto	Ultimo aggiornamento
18/03/2010	Elisabetta Zamparutti (PD) - C.4/06568 Proibire il commercio di strumenti utilizzati dalle forze dell'ordine che potrebbero essere usati in modo improprio a fine di tortura	13/07/2010 concluso
23/03/2010	Francesco Ferrante (PD) - S.4/02907 Presenza in Italia di aziende che producono strumenti di tortura	23/03/2010 presentato
23/03/2010	Francesco Ferrante (PD) - S.4/02920 Indagare sulla morte di Giuseppe Uva	26/03/2010 modificato per Ministro delegato
30/03/2010	Rita Bernardini (PD) - C.4/06608 Sovraffollamento nel carcere di Saluzzo (Cuneo)	12/04/2010 sollecito
31/03/2010	Augusto Di Stanislao (IdV) - C.4/06690 Servizio europeo di azione esterna dell'Unione Europea	31/03/2010 presentato
07/04/2010	Francesco Ferrante (PD) - S.4/02974 Suicidio nel carcere di Sulmona	07/04/2010 presentato
14/04/2010	Teresa Armato (PD) - S.4/03011 Tutela del diritto d'asilo	14/04/2010 presentato
27/04/2010	Elisabetta Zamparutti (PD) - C.4/06937 Riconoscere l'asilo politico al cittadino turco Avni Er	01/07/2010 sollecito
11/05/2010	Domenico Scilipoti (Iniz. Resp.) e altri - C.4/07117 Diritto alla salute e al rispetto della dignità dell'uomo negli ospedali psichiatrici	07/03/2011 concluso
20/05/2010	Pietro Tidei (PD) - C.4/07276 Sovraffollamento, fatiscenza e inadeguatezza delle carceri italiane	20/05/2010 presentato
03/06/2010	Isabella Bertolini (PdL) - C.4/07455 Condannata e assolta per avere praticato l'infibulazione	03/06/2010 presentato
09/06/2010	Rita Bernardini (PD) - C.4/07524 Tutela dei diritti umani dei due algerini che hanno tentato di suicidarsi nel CIE di Ponte Galeria	29/06/2010 sollecito
07/07/2010	Renato Farina (PdL) - C.4/07938 Garantire il rispetto dei diritti umani e del diritto di asilo dei profughi eritrei	19/11/2010 concluso
08/07/2010	Roberto Della Seta (PD) - S.4/03421 Garantire i diritti umani ai 300 eritrei richiedenti asilo politico	29/07/2010 concluso
03/08/2010	Roberta Pinotti (PD) - S.4/03585 Sistema italiano di tutela delle vittime di tratta e di contrasto alla criminalità	03/08/2010 presentato
08/09/2010	Rita Bernardini (PD) - C.4/08398 Garantire agli extracomunitari ospiti dei CIE diritti umani e civili	08/09/2010 presentato
08/09/2010	Rita Bernardini (PD) - C.4/08508 Situazione nella casa circondariale di Piazza Armerina in provincia di Enna	08/09/2010 presentato

segue

II. L'infrastruttura diritti umani in Italia

Data	Atto	Ultimo aggiornamento
08/09/2010	Rita Bernardini (PD) - C.4/08468 Suicidio di un detenuto nel carcere romano di Rebibbia	08/09/2010 presentato
08/09/2010	Rita Bernardini (PD) - C.4/08399 Suicidio nel carcere di Brindisi	08/09/2010 presentato
14/09/2010	Rita Bernardini (PD) - C.4/08531 Convenzione internazionale sulla difesa dei diritti di tutti i lavoratori migranti e dei componenti delle loro famiglie	31/01/2011 concluso
15/09/2010	Roberto Della Seta (PD) - S.4/03652 Processo ispirato al rispetto dei diritti umani e civili per l'oligarca russo Khodorkovsky	21/09/2010 modificato per Ministro delegato
15/09/2010	Augusto Di Stanislao (IdV) - C.4/08596 Impegno italiano alla diffusione del dialogo sui diritti umani	26/10/2010 concluso
15/09/2010	Marco Zacchera (PdL) - C.4/08572 Riconoscimento di diritti umani nel Myanmar	19/11/2010 concluso
15/09/2010	Augusto Di Stanislao (IdV) - C.4/08583 Drammatica condizione delle donne e delle ragazze nei territori dell'Afghanistan	31/01/2011 concluso
15/09/2010	Augusto Di Stanislao (IdV) - C.4/08594 Mancata presentazione del disegno di legge di ratifica del Protocollo aggiuntivo alla Convenzione ONU contro la tortura	22/02/2011 concluso
28/10/2010	Giulio Camber (PdL) - S.4/03977 Soluzione delle problematiche relative ai diritti degli esuli istriani	28/10/2010 presentato
28/10/2010	Jean Leonard Touadi (PD) e altri - C.4/09230 Violazione dei diritti umani nelle città occupate dal Marocco	05/05/2011 concluso
02/11/2010	Roberto Della Seta (PD) - S.4/03982 Condanna della dittatura eritrea	02/11/2010 presentato
03/11/2010	Marco Perduca (PD) - S.4/04006 Stato di accogliimento di 300.000 domande di regolarizzazione nella Provincia di Brescia	03/11/2010 presentato
10/11/2010	Rita Bernardini (PD) - C.4/09360 Grave situazione di degrado del carcere di Forlì	10/11/2010 presentato
10/11/2010	Rita Bernardini (PD) - C.4/09358 Risolvere le criticità del carcere minorile di Bologna	10/11/2010 presentato
10/11/2010	Augusto Di Stanislao (IdV) - C.4/09372 Interventi a favore della Somalia per fermare il fenomeno dei «bambini soldato»	22/02/2011 concluso
10/11/2010	Augusto Di Stanislao (IdV) - C.4/09354 Coinvolgimento di minori nei conflitti armati	10/11/2010 presentato
10/11/2010	Augusto Di Stanislao (IdV) - C.4/09368 Posizione e contributo dell'Italia alle politiche del Consiglio dei diritti umani dell'ONU	31/01/2011 concluso

segue

## 1. Organismi nazionali con competenza in materia di diritti umani

Data	Atto	Ultimo aggiornamento
11/11/2010	Rita Bernardini (PD) - C.4/09394 Informazioni sulla situazione del carcere di Carinola - Caserta	11/11/2010 presentato
16/11/2010	Rita Bernardini (PD) - C.4/09441 Assistenza sanitaria per i detenuti tossicodipendenti e malati psichici	16/11/2010 presentato
17/11/2010	Matteo Mecacci (PD) - C.4/09481 Spingere il Governo ugandese a contrastare i reati di omofobia	17/11/2010 presentato
18/11/2010	Giuliano Barbolini (PD) - S.4/04126 Esigere da parte del Marocco il rispetto dei diritti umani nei confronti del popolo saharawi	18/11/2010 presentato
18/11/2010	Rita Bernardini (PD) - C.4/09544 Interventi urgenti per migliorare la situazione del CIE di Ponte Galeria a Roma	18/11/2010 presentato
19/11/2010	Rita Bernardini (PD) - C.4/09577 Risolvere la situazione di degrado in cui vivono i rifugiati politici somali nell'ex ambasciata della Somalia	19/11/2010 presentato
19/11/2010	Pierluigi Castagnetti (PD) - C.4/09589 Promuovere presso il Governo russo una piena libertà di stampa	15/02/2011 concluso
22/11/2010	Rita Bernardini (PD) - C.4/09625 Garantire al signor Mainardi adeguata assistenza sanitaria nel carcere di Messina	22/11/2010 presentato
22/11/2010	Rita Bernardini (PD) - C.4/09629 Risolvere i problemi di sicurezza e di carenza di organico del carcere di Ancona	22/11/2010 presentato
29/11/2010	Rita Bernardini (PD) - C.4/09781 Informazioni sul carcere di Favignana, Trapani, e su eventuali atteggiamenti punitivi nei confronti dei detenuti	29/11/2010 presentato
29/11/2010	Rita Bernardini (PD) - C.4/09774 Caso di un detenuto nel carcere di Bad'e Carros, a Nuoro	29/11/2010 presentato
29/11/2010	Rita Bernardini (PD) - C.4/09771 Situazione critica del carcere di Lamezia Terme	29/11/2010 presentato
06/12/2010	Salvatore Fleres (PdL) - S.4/04196 Il caso del signor Mainardi, anziano e malato detenuto nel carcere di Messina Gazzi	06/12/2010 presentato
06/12/2010	Giuseppe Valditara (Misto) e altri - S.4/04190 Situazione di emergenza della casa circondariale di Mantova	06/12/2010 presentato
06/12/2010	Giuseppe Valditara (Misto) e altri - S.4/04188 Conferire lo status di rifugiato al signor Joshua Jean Paul, omosessuale nigeriano	06/12/2010 presentato
07/12/2010	Tomaso Zanoletti (PdL) - S.4/04246 Combattere le organizzazioni criminali che praticano il commercio di esseri umani	07/12/2010 presentato

segue

Data	Atto	Ultimo aggiornamento
13/12/2010	Rita Bernardini (PD) - C.4/09950 Mancanza di acqua nel carcere di Ranza, a San Gimignano, provincia di Siena	13/12/2010 presentato
13/12/2010	Rita Bernardini (PD) - C.4/09947 Gravi carenze e degrado degli istituti penitenziari della Basilicata	13/12/2010 presentato
13/12/2010	Rita Bernardini (PD) - C.4/09943 Grave situazione del carcere Mammaglia di Viterbo	13/12/2010 presentato
13/12/2010	Rita Bernardini (PD) - C.4/09905 Sovraffollamento del carcere di Santa Maria Maggiore a Venezia	13/12/2010 presentato
14/12/2010	Augusto Di Stanislao (IdV) - C.4/09978 Diritti e regolarizzazione dei lavoratori migranti	14/12/2010 presentato
14/12/2010	Calogero Mannino (Misto) e altri - C.4/09977 Impegnare il Governo egiziano al rispetto dei diritti umani nei confronti degli Eritrei rifugiati in Egitto	14/12/2010 presentato
14/12/2010	Augusto Di Stanislao (IdV) - C.4/09985 Garantire la protezione e il rispetto dei diritti umani nei confronti dei residenti del Campo Ashraf	28/04/2011 concluso
14/12/2010	Marco Zacchera (PdL) - C.4/09994 Verificare se in Libia vengano osservati i diritti dei rifugiati e dei migranti	10/03/2011 concluso
14/12/2010	Marco Zacchera (PdL) - C.4/09995 Iniziative volte a migliorare la situazione in Eritrea	10/03/2011 concluso
14/12/2010	Marco Zacchera (PdL) - C.4/09997 Informazioni sulla situazione dei profughi eritrei, somali, sudanesi ed etiopi che si trovano in Egitto	10/03/2011 concluso
14/12/2010	Marco Perduca (PD) - S.4/04269 Arresto di Biram Dah Abeid e di altri difensori dei diritti umani in Mauritania	15/12/2010 sollecito
15/12/2010	Matteo Mecacci (PD) - C.4/10034 Liberazione di Biram Dah Abeid e degli altri difensori dei diritti umani arrestati in Mauritania	10/03/2011 concluso
21/12/2010	Rita Bernardini (PD) - C.4/10145 Assistenza sanitaria in carcere per il signor Salvatore Coci	21/12/2010 presentato
21/12/2010	Rita Bernardini (PD) - C.4/10128 Tentato suicidio di Fabrizio Bruzzone nel carcere di Genova Pontedecimo	21/12/2010 presentato
21/12/2010	Rita Bernardini (PD) - C.4/10127 Morte in carcere di Saidiou Gadiaga Elhdj	21/12/2010 presentato
21/12/2010	Rita Bernardini (PD) - C.4/10125 Situazione del carcere di Foggia	21/12/2010 presentato
21/12/2010	Rita Bernardini (PD) - C.4/10121 Sovraffollamento di detenuti e problemi del carcere di Messina	21/12/2010 presentato

segue

## 1. Organismi nazionali con competenza in materia di diritti umani

Data	Atto	Ultimo aggiornamento
21/12/2010	Marco Perduca (PD) - S.4/04298 Rilascio di Biram Dah Abeid e degli altri difensori dei diritti umani arrestati il 13 dicembre scorso in Mauritania	21/12/2010 presentato
21/12/2010	Francesco Ferrante (PD) - S.4/04299 Rinnovare il permesso di soggiorno dei lavoratori extracomunitari alla scadenza per ulteriori 24 mesi e fornire maggiore supporto ai detenuti	21/12/2010 presentato
22/12/2010	Magda Negri (PD) - S.4/04315 Omicidi, violenze e torture compiuti nei confronti di giovani donne in Messico	22/12/2010 presentato

*Interrogazioni in Commissione*

Data	Atto	Ultimo aggiornamento
19/01/2010	Leoluca Orlando (IdV) - C.5/02352 Situazione in Africa	20/01/2010 concluso
19/02/2010	Sandra Zampa (PD) - C.5/02522 Competenze del Ministero degli affari esteri in relazione alla cooperazione con Haiti	20/04/2010 concluso
24/02/2010	Alessia Maria Mosca (PD) - C.5/02546 Sovraffollamento nel carcere di Monza	24/02/2010 modificato per commissione assegnataria
01/03/2010	Matteo Mecacci (PD) - C.5/02565 Aggiornamento sulle intenzioni d'iniziativa a tutela della libertà di stampa del Governo italiano nei confronti della Federazione Russa	20/04/2010 concluso
30/03/2010	Dario Ginefra (PD) - C.5/02692 Tutela del giornalista turco Avny Er	26/05/2010 concluso
13/04/2010	Fiamma Nirenstein (PdL) - C.5/02731 Seggio presso il Consiglio per i diritti umani dell'ONU per l'Iran	20/04/2010 concluso
15/04/2010	Delia Murer (PD) - C.5/02761 Garantire agli stranieri clandestini su tutto il territorio nazionale le cure	16/02/2011 apposizione nuove firme
27/04/2010	Fabio Evangelisti (IdV) - C.5/02807 Interventi a favore della liberazione degli attivisti saharawi	28/04/2010 concluso
19/05/2010	Dario Ginefra (PD) - C.5/02919 Fare chiarezza sulla situazione dell'Albania	23/06/2010 concluso
07/07/2010	Matteo Mecacci (PD) - C.5/03194 Scarcerazione dei dissenzienti a Cuba	14/07/2010 concluso
19/07/2010	Renato Farina (PdL) - C.5/03253 Accertamenti sul rispetto dei diritti umani in Venezuela	29/07/2010 concluso
28/07/2010	Renato Farina (PdL) - C.5/03298 Scarcerazione di Juan Juan Almeida	28/07/2010 modificato per commissione assegnataria

segue

Data	Atto	Ultimo aggiornamento
29/07/2010	Mario Tullo (PD) - C.5/03325 Intervento a tutela delle vittime di tratta e contrasto alla criminalità	29/07/2010 modificato per commissione assegnataria
27/10/2010	Carmen Motta (PD) - C.5/03675 Diritto all'autodeterminazione del popolo saharawi	27/10/2010 modificato per commissione assegnataria
17/11/2010	Susanna Cenni (PD) - C.5/03843 Situazione di disagio del personale dipendente e dei detenuti del carcere di Ranza, provincia di Siena	17/11/2010 modificato per commissione assegnataria
25/11/2010	Aldo Di Biagio (FLI) e altri - C.5/03890 Rispetto dei diritti umani in Tunisia	25/11/2010 modificato per commissione assegnataria
13/12/2010	Francesco Tempestini (PD) - C.5/03946 Intervenire per liberare i profughi eritrei caduti nelle mani di una banda di trafficanti d'esseri umani	14/12/2010 concluso
21/12/2010	Emanuele Fiano (PD) - C.5/03988 Suicidio di un detenuto nel carcere di Sollicciano	21/12/2010 modificato per commissione assegnataria

### *Risoluzioni in Commissione*

Data	Atto	Ultimo aggiornamento
06/05/2010	Fabio Evangelisti (IdV) - C.7/00325 Processo di transizione politica verso una democrazia pluripartitica a Cuba	06/05/2010 presentato
24/05/2010	Francesco Tempestini (PD) - C.7/00338 Libertà di accesso e di circolazione nei territori del Sahara Occidentale	21/07/2010 accolto
08/06/2010	Rossana Lidia Boldi (Lega) - S.7/00049 Obbligo di definire come reato la tratta degli esseri umani	08/06/2010 approvato
17/11/2010	Augusto Di Stanislao (IdV) - C.7/00440 Porre fine al reclutamento dei bambini soldato in Afghanistan	17/11/2010 presentato
29/11/2010	Roberto Menia (FLI) e altri - C.7/00447 Violazione dei diritti umani in Tunisia	29/11/2010 presentato
13/12/2010	Stefano Stefani (Lega) - C.7/00452 Partenariato orientale dell'Unione Europea	14/12/2010 accolto

### *Ordini del giorno in Assemblea*

Data	Atto	Ultimo aggiornamento
24/02/2010	Pietro Marcenaro (PD) - S.9/02002/005 Sostenere tutte le azioni politiche e di cooperazione volte a promuovere un miglioramento della condizione femminile in Afghanistan	24/02/2010 accolto

segue

## 1. Organismi nazionali con competenza in materia di diritti umani

Data	Atto	Ultimo aggiornamento
05/05/2010	Alessandro Pagano (PdL) - C.9/03350-A/069 Piattaforme navali multiruolo per operazioni di soccorso	05/05/2010 accolto
03/06/2010	Rita Bernardini (PD) - C.9/03402/001 Attuare lo speciale programma di sostegno nei confronti delle vittime di tratte degli esseri umani	03/06/2010 accolto
28/07/2010	Furio Colombo (PD) - C.9/03638/154 Volontari italiani negli organismi internazionali per la tutela dei diritti umani	28/07/2010 accolto
28/07/2010	Sandro Gozi (PD) - C.9/03638/160 Erogazione dei contributi italiani agli organismi internazionali	28/07/2010 accolto
27/10/2010	Marco Perduca (PD) - S.9/02179/001 Chiedere in sede europea di porre con forza al Governo di Minsk la questione del rispetto dei diritti umani	27/10/2010 presentato
27/10/2010	Marco Perduca (PD) - S.9/02264/001 Rispetto dei diritti umani in Bielorussia e sostegno all'Università per gli studi umanistici, operante a Vilnius	27/10/2010 accolto
19/11/2010	Marco Beltrandi (PD) - C.9/03778-A/146 Vincolare i Paesi destinatari di aiuti per la cooperazione allo sviluppo al rispetto dei diritti sessuali e riproduttivi	19/11/2010 accolto
07/12/2010	Pietro Marcenaro (PD) - S.9/02464/058 Istituzione di una Autorità indipendente in materia di diritti umani	07/12/2010 accolto

*Ordini del giorno in Commissione*

Data	Atto	Ultimo aggiornamento
27/07/2010	Stefano Pedica (IdV) - S.0/2291/01/0304 Valutazione degli accordi con i Paesi che violano i diritti umani	28/07/2010 concluso
29/09/2010	Marco Perduca (PD) - S.0/2264/01/03 Vincolare la sospensione delle sanzioni nei confronti delle autorità bielorusse	29/09/2010 concluso
01/12/2010	Donatella Poretti (PD) - S.0/2464/58/05 Aiuti alla cooperazione allo sviluppo solo per i Paesi che prevedono i diritti sessuali e riproduttivi tra i loro obiettivi di governo	01/12/2010 accolto

## **1.2. Organismi governativi**

### **1.2.1. Comitato dei Ministri per l'indirizzo e la guida strategica in materia di tutela dei diritti umani**

Il Comitato è stato istituito con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri in data 13 aprile 2007, con la seguente composizione: Presidente del Consiglio dei Ministri, Ministro per i diritti e le pari opportunità, Ministro degli affari esteri, Ministro della difesa, Ministro della giustizia, Ministro dell'interno, Ministro della pubblica istruzione, Ministro del lavoro e della previdenza sociale, Ministro della solidarietà sociale, Ministro per le politiche europee, Ministro per le politiche per la famiglia, Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri - Segretario del Consiglio dei Ministri.

Dal 2008, il Comitato, in virtù del d.p.c.m. 13 giugno 2008, è presieduto dal Ministro per le pari opportunità.

Il Comitato adotta le linee programmatiche e gli indirizzi relativi all'attività in materia di tutela dei diritti umani e svolge funzioni di indirizzo e di coordinamento delle attività del CIDU e degli altri organismi che svolgono attività istituzionali in materia di diritti umani.

### **1.2.2. Ministero degli affari esteri: Comitato interministeriale per i diritti umani (CIDU)**

Presso il Ministero degli affari esteri operano diverse direzioni generali e uffici che si occupano in maniera specifica di diritti umani, disarmo e cooperazione. Il Sottosegretario con delega ai temi trattati nell'ambito delle Nazioni Unite e alla problematica dei diritti umani e delle libertà fondamentali è l'onorevole Enzo Scotti.

Direzione generale per gli affari politici e di sicurezza: Ufficio I - Sistema delle Nazioni Unite e processo di riforma dei suoi organi, operazioni per il mantenimento della pace e diplomazia preventiva; Ufficio II - Promozione dei diritti umani e del diritto internazionale umanitario, Consiglio d'Europa; Ufficio V - Disarmo e controllo degli armamenti, non proliferazione nucleare, batteriologica e chimica, Ufficio dell'Autorità Nazionale per la proibizione delle armi chimiche; Ufficio VI - Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa.

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.

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.

Di particolare rilevanza è il Comitato interministeriale per i diritti umani (CIDU), 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. È presieduto da un funzionario della carriera diplomatica nominato dal Ministro degli affari esteri: nel giugno 2010 è avvenuto l'avvicendamento tra il Presidente uscente, Valentino Simonetti, e il nuovo Presidente, Diego Brasioli.

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 già assunti o che dovranno essere assunti dall'Italia a seguito della ratifica delle convenzioni da essa sottoscritte; seguire l'attuazione delle convenzioni internazionali sul territorio nazionale, nonché curare la preparazione dei rapporti che lo Stato italiano è tenuto a presentare alle competenti organizzazioni internazionali; predisporre annualmente la relazione al Parlamento in merito alla tutela e al rispetto dei diritti umani in Italia che il Ministro degli affari esteri è tenuto a presentare ai sensi dell'art. 1 della l. 19 marzo 1999, n. 80; mantenere e sviluppare gli opportuni rapporti con le organizzazioni della società civile attive nel settore della promozione e protezione dei diritti umani.

Il 26 luglio 2010, il Ministro degli esteri ha presentato alla Camera dei Deputati la relazione sull'attività svolta dal Comitato interministeriale dei diritti umani, nonché sulla tutela e il rispetto dei diritti umani in Italia, relativa all'anno 2009 (doc. CXXI, n. 3). 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 2009 il CIDU ha svolto le attività presentate di seguito.

#### *Nazioni Unite*

- presentazione del III rapporto periodico relativo alla Convenzione sui diritti del bambino;
- redazione del VI rapporto periodico relativo alla Convenzione sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione nei confronti delle donne e del rapporto nazionale per il Consiglio diritti umani nel quadro del processo preparatorio alla Revisione periodica universale dell'Italia;
- predisposizione degli aggiornamenti relativi al XIV-XV rapporto periodico dell'Italia sull'attuazione della Convenzione contro la discriminazione razziale;
- avvio della redazione del V rapporto periodico dell'Italia sull'attuazione del Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali e del Patto internazionale sui diritti civili e politici;
- seguiti della visita in Italia del Gruppo di lavoro sulla detenzione arbitraria (3-14 novembre 2008).

#### *Consiglio d'Europa*

- predisposizione degli aggiornamenti relativi al III rapporto sull'Italia adottato dalla Commissione europea contro il razzismo e l'intolleranza;
- seguiti della quinta visita periodica in Italia del Comitato per la prevenzione della tortura (14-26 settembre 2008);
- visita straordinaria (*ad hoc*) in Italia del Comitato per la prevenzione della tortura (27-31 luglio 2009);
- visita (*ad hoc*) in Italia del Commissario per i diritti umani del Consiglio d'Europa Thomas Hammarberg (13-15 gennaio 2009).

*Unione Europea*

– Risposta al rapporto dell'Agencia europea dei diritti fondamentali (FRA) sull'Italia del 2009.

Inoltre, la relazione sintetizza anche le risposte fornite dall'Italia, attraverso il CIDU, alle richieste di informazioni e questionari inviati all'Italia da alcuni organismi delle Nazioni Unite, del Consiglio d'Europa e dell'Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa (OSCE). In particolare, si segnalano le risposte ai seguenti questionari o richieste di informazioni:

- questionario congiunto da parte del Relatore speciale delle Nazioni Unite sulla libertà di espressione e del Relatore speciale delle Nazioni Unite sui difensori dei diritti umani sulle misure di protezione adottate per garantire la sicurezza dello scrittore/difensore dei diritti umani Roberto Saviano (gennaio 2009);
- questionario del Relatore speciale delle Nazioni Unite in materia di vendita di minori, prostituzione e pornografia infantile sulla legislazione nazionale in materia (marzo 2009);
- questionario congiunto da parte di varie Procedure speciali delle Nazioni Unite (Relatore speciale sulla tortura, Relatore speciale sul terrorismo, Gruppo di lavoro sulla detenzione arbitraria, Gruppo di lavoro sulle sparizioni forzate) sulle politiche e misure di contrasto al terrorismo dal 2001 in poi (aprile 2009);
- lettera del Presidente del Comitato europeo per la prevenzione della tortura del Consiglio d'Europa con richiesta di informazioni sulla situazione delle persone trattenute presso il Centro per immigrati di Lampedusa (aprile 2009);
- richiesta di informazioni da parte dell'Ufficio per le istituzioni democratiche e i diritti umani dell'OSCE sul mancato riconoscimento dello status di minoranza storico-linguistica della comunità rom (maggio 2009);
- lettera del Presidente del Comitato europeo per la prevenzione della tortura del Consiglio d'Europa con richiesta di informazioni sui respingimenti in mare (luglio 2009);
- richiesta di informazioni dell'Ufficio dell'Alto Commissario per i diritti umani delle Nazioni Unite sul quadro nazionale relativo alla protezione e promozione dei diritti umani delle persone con disabilità (ottobre 2009).

### 1.2.3. Ministero della giustizia

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

- *Ufficio studi, ricerche, legislazione e rapporti internazionali* (Ufficio del capo dipartimento - Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria): si occupa, in particolare, del coordinamento con gli organismi internazionali di tutela dei diritti umani dei detenuti adulti e dell'istruttoria dei ricorsi dei detenuti alla Corte europea dei diritti umani;
- *Ufficio II* (Direzione generale del contenzioso e dei diritti umani - Dipartimento per gli affari di giustizia): si occupa, in particolare, del contenzioso avanti la Corte europea dei diritti umani e delle procedure relative all'osservanza di obblighi internazionali e adeguamento del diritto interno alle previsioni degli strumenti internazionali;
- *Ufficio III Protezione e tutela dei diritti dei minori. Promozione di interventi a favore dei soggetti a rischio di maggiore esclusione sociale* (Direzione generale per l'attuazione dei provvedimenti giudiziari - Dipartimento per la giustizia minorile): si occupa della promozione e protezione dei diritti dei minori stranieri non accompagnati e dei soggetti a rischio di esclusione sociale;

– *Area I Promozione di interventi a favore dei minori a rischio di esclusione sociale* (Ufficio III Protezione e tutela dei diritti dei minori. Promozione di interventi a favore dei soggetti a rischio di maggiore esclusione sociale - Direzione generale per l'attuazione dei provvedimenti giudiziari - Dipartimento per la giustizia minorile): predispone, in collaborazione con il Ministero della previdenza sociale e la Conferenza Stato-Regioni, la relazione al Parlamento sulle adozioni, prevista dalla l. 149/2001; contribuisce alla predisposizione del Piano nazionale in collaborazione con il Comitato interministeriale per la lotta alla pedofilia (CICLOPE); collabora, inoltre, con il CIDU, con il Comitato minori stranieri e con l'Organismo centrale di raccordo per la tutela dei minori comunitari non accompagnati;

– *Area II Tutela dei diritti dei minori* (Ufficio III Protezione e tutela dei diritti dei minori. Promozione di interventi a favore dei soggetti a rischio di maggiore esclusione sociale - Direzione generale per l'attuazione dei provvedimenti giudiziari - Dipartimento per la giustizia minorile): si occupa della promozione e protezione dei diritti dei minori, in collaborazione con i servizi periferici e territoriali, nonché della tutela dei diritti dell'infanzia in attuazione della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del bambino.

#### 1.2.4. Ministero del lavoro e delle politiche sociali

Presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali operano diversi dipartimenti e uffici che si occupano in maniera specifica di diritti umani; si segnalano, in particolare:

– *Direzione Generale della tutela delle condizioni di lavoro* (Segreteria tecnica del Comitato Nazionale di parità; Divisione II - Affari internazionali; Divisione III - Promozione della salute e sicurezza sui luoghi di lavoro; Divisione VI - Disciplina in materia di prevenzione degli infortuni e igiene sul lavoro; Divisione VII - Controversie di lavoro nel settore agricolo e dei servizi, tutela dei diritti sindacali, sciopero nei servizi pubblici essenziali);

– *Direzione Generale per l'inclusione e i diritti sociali e la responsabilità sociale delle imprese* (Divisione II - Politiche per l'inclusione e la promozione della coesione sociale; Divisione III - Politiche per l'infanzia e l'adolescenza; Divisione IV - Politiche per le persone con disabilità. Responsabilità sociale delle imprese e delle organizzazioni);

– *Direzione Generale dell'immigrazione* (Divisione II - Politiche per l'immigrazione; Divisione III - Politiche di integrazione e affari internazionali; Divisione IV - Politiche a tutela dei minori stranieri);

– *Direzione Generale per il volontariato, l'associazionismo e le formazioni sociali* (Divisione I - Formazioni Sociali e Affari Generali; Divisione II - Associazionismo; Divisione III - Volontariato).

#### 1.2.5. 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. La sua gestione è affidata al Ministro senza portafoglio per le pari opportunità (nel 2010: Maria Rosaria Carfagna).

Il Dipartimento è stato istituito con il d.p.c.m. 28 ottobre 1997, n. 405, successivamente modificato dal d.p.c.m. 30 novembre 2000 e dal d.p.c.m. 30 settembre 2004. È articolato in quattro uffici:

– *Ufficio per gli affari internazionali e gli interventi in campo sociale*: cura le iniziative finalizzate all'adeguamento dell'ordinamento nazionale ai principi e alle disposizioni internazionali; cura i rapporti con l'Unione Europea, le Nazioni Unite, il Consiglio d'Europa e l'OSCE; cura l'attività relativa alle iniziative in materia di prevenzione, assistenza e tutela dei minori dallo sfruttamento e dall'abuso sessuale nonché a quelle per il contrasto ai fenomeni di pedofilia e della pornografia minorile; attua gli interventi afferenti le tematiche della tratta degli esseri umani e delle mutilazioni genitali femminili;

– *Ufficio per gli affari generali e gli interventi di tutela*: cura le attività per l'attuazione delle politiche di contrasto alla violenza sessuale e di genere e agli atti persecutori; cura l'attività relativa alle iniziative rivolte al contrasto dei fenomeni di discriminazione per ragioni di disabilità;

– *Ufficio per la parità e le pari opportunità, gli interventi strategici e la comunicazione*: provvede alla programmazione, progettazione, gestione delle iniziative in materia di parità e di pari opportunità; promuove e gestisce le iniziative rivolte al sostegno dell'imprenditoria femminile; coordina e monitora le iniziative relative alla programmazione e utilizzazione dei fondi strutturali europei e delle risorse per le aree sottoutilizzate in materia di pari opportunità. Di particolare rilevanza risultano essere alcuni protocolli di intesa con altre istituzioni, anche di Paesi esteri, su lotta alla violenza in genere, *stalking*, tratta delle persone – questioni sulle quali il Dipartimento si è fortemente impegnato negli ultimi anni;

– *Ufficio per la promozione della parità di trattamento e la rimozione delle discriminazioni fondate sulla razza e sull'origine etnica* (UNAR).

L'UNAR, in particolare, 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.

Il mandato dell'UNAR include: l'assistenza alle vittime di comportamenti discriminatori nei procedimenti intrapresi da queste ultime, sia in sede amministrativa che giurisdizionale; lo svolgimento di inchieste al fine di verificare l'esistenza di fenomeni discriminatori; l'adozione di progetti di azioni positive per contrastare la discriminazione razziale, in collaborazione con le associazioni no-profit; la diffusione degli strumenti di tutela attraverso azioni di sensibilizzazione e campagne di comunicazione; la formulazione di raccomandazioni e pareri sulle questioni connesse alla discriminazione per razza e origine etnica; la redazione di due relazioni annuali, rispettivamente per il Parlamento e per il Presidente del Consiglio dei Ministri; la promozione di studi, ricerche, corsi di formazione e scambi di esperienze, in collaborazione anche con le associazioni e le organizzazioni non-governative che operano nel settore, anche al fine di elaborare delle linee guida o dei codici di condotta nel settore della lotta alle discriminazioni fondate su razza o origine etnica.

Nel corso del 2010, secondo i dati forniti dall'UNAR nella *Relazione al Presidente del Consiglio dei Ministri sull'attività svolta nel 2010*, sono pervenute all'Ufficio

540 segnalazioni pertinenti, relative a casi di discriminazioni razziali: di queste, 405 (pari al 75%) sono state chiuse attraverso una procedura di conciliazione; per il 13,1% l'istruttoria è tuttora in corso, mentre per il 7,4% è in corso di svolgimento un procedimento giudiziario monitorato dall'Ufficio. Alcuni casi sono stati invece inviati all'Osservatorio per la sicurezza contro gli atti discriminatori e alla Polizia postale (entrambi afferenti al Ministero dell'interno), oppure alla Consigliera nazionale di parità. Il 20% di queste segnalazioni sono relative all'ambito dei mass media; ulteriori ambiti riguardano la vita pubblica (17,8%), l'erogazione di servizi da parte di enti pubblici (16%), il lavoro (11,3%), la casa (8,9%), il tempo libero (8%), l'erogazione di servizi da parte di pubblici esercizi (5,4%), scuola e istruzione (3,3%), erogazione di servizi finanziari (3,3%), forze dell'ordine (2,4%), trasporto pubblico (2,4%) e salute (1,1%).

Nel corso del 2010, inoltre, l'UNAR ha elaborato la strutturazione di una rete diffusa di *centri territoriali* contro il razzismo, in sinergia con enti locali e regionali e società civile, ai fini dello sviluppo dei centri e degli osservatori previsti dall'art. 44 del d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero). A tal fine, anche a seguito del recepimento delle raccomandazioni formulate all'Italia nell'ambito della Revisione periodica universale del Consiglio diritti umani delle Nazioni Unite, il 16 novembre 2010 è stato istituito un gruppo tecnico interministeriale aperto alle rappresentanze del sistema delle autonomie locali, coordinato dall'UNAR, con il precipuo compito di censire, analizzare e mettere a sistema le attività svolte dalle varie amministrazioni centrali e locali in materia di prevenzione e contrasto della xenofobia e del razzismo, con l'obiettivo di giungere progressivamente a un piano nazionale di azione.

Per quel che riguarda il coinvolgimento di *organizzazioni non-governative* e parti sociali, a partire dal mese di maggio 2010 sono state organizzate otto audizioni regionali (Lazio, Campania, Sicilia, Calabria, Lombardia, Piemonte, Toscana, Emilia-Romagna), alle quali hanno partecipato 93 associazioni ed enti iscritti al Registro di cui al d.lgs. 215/2003, che hanno permesso, tra l'altro, di avere un quadro aggiornato delle diverse realtà territoriali e di verificare le buone prassi e le difficoltà di intervento. È stato inoltre adottato un nuovo protocollo di intesa con le parti sociali in materia di discriminazioni razziali sui luoghi di lavoro, che ha consentito di coinvolgere tutte le organizzazioni sindacali e dei datori di lavoro.

Nel corso del 2010, inoltre, sono state svolte le seguenti attività di sensibilizzazione, promozione e informazione: la *Settimana d'azione contro il razzismo*, che ha visto la realizzazione di oltre 30 iniziative in tutta Italia, promosse insieme a enti locali e ONG; la *Settimana nazionale contro la violenza*, promossa nel mese di ottobre in tutte le scuole italiane; *Diversità come valore*, realizzata nell'ambito del programma comunitario per l'occupazione e la solidarietà sociale 2007-2013 - *PROGRESS*; la campagna *DOSTA!* del Consiglio d'Europa, contro il pregiudizio ai danni delle comunità rom e sinti; *Donne straniere contro ogni discriminazione*, campagna contro le discriminazioni complesse.

Tra le altre attività condotte dall'UNAR nel 2010, si segnalano, in particolare: – l'elaborazione di *focus tematici* rivolti alle giovani generazioni, all'associazionismo e alle donne straniere, con la realizzazione di misure *ad hoc* quali il *social network* di volontariato civico giovanile ([www.reteneur.it](http://www.reteneur.it)) e le varie campagne di sensibilizzazione;

– la definizione di una strategia complessiva di *tutela delle comunità rom e sinti*, attraverso la costruzione di un modello di *governance* da sperimentare nelle Regioni dell'obiettivo convergenza (Calabria, Campania, Puglia e Sicilia) nell'ambito del Fondo sociale europeo, attraverso il coinvolgimento delle associazioni di rappresentanza delle comunità rom e sinti;

– lo sviluppo delle attività di contrasto delle *discriminazioni «istituzionali»* e di quelle attinenti alla cosiddetta vita pubblica, derivanti da azioni amministrative comportanti disparità di trattamento, poste in essere da pubbliche amministrazioni centrali e locali, a partire da quelle derivanti dall'azione di movimenti politici e dall'uso pubblico del razzismo nel discorso politico, nonché di quelle relative ai media (con particolare riferimento a Internet).

Infine, nell'ottobre 2009 l'UNAR aveva emanato un avviso pubblico rivolto alle organizzazioni di società civile, finalizzato alla promozione di *azioni positive* dirette a evitare o compensare situazioni di svantaggio connesse alla razza o all'origine etnica, per un ammontare pari a 900.000 euro. Il bando individuava, in particolare, tre settori strategici: lo sviluppo di microimprese e di imprese promosse da donne immigrate; la prevenzione e il contrasto alla discriminazione razziale presso le giovani generazioni; la prevenzione e il contrasto alla discriminazione razziale mediante lo sviluppo del tessuto associativo autonomamente promosso dalle comunità straniere (in partenariato con l'ente locale). In risposta al bando sono pervenute all'UNAR oltre 300 domande, tra cui sono stati selezionati, nel mese di luglio 2010, 25 progetti, gran parte dei quali sono stati avviati nella prima metà di settembre.

In aggiunta ai quattro uffici sopraindicati, afferiscono al Dipartimento per le pari opportunità anche i seguenti organismi collegiali: la Commissione interministeriale per il sostegno alle vittime di tratta, violenza e grave sfruttamento (assistita, a partire da gennaio 2010, dal Tavolo tecnico sulla tratta, costituito dai rappresentanti delle principali istituzioni e organizzazioni che si occupano della tratta e da alcuni esperti, incaricato, tra l'altro, di studiare l'elaborazione di un piano nazionale di azione sulla tratta e/o di linee guida per armonizzare i diversi interventi messi in campo a livello nazionale); la Commissione per la prevenzione e il contrasto delle pratiche delle mutilazioni genitali femminili; la Commissione di valutazione per la legittimazione ad agire per la tutela delle persone con disabilità (che gestisce l'elenco delle associazioni e degli enti legittimati ad agire per la tutela giudiziaria delle persone con disabilità, vittime di discriminazioni); la Commissione per le pari opportunità tra uomo e donna; il Comitato per l'imprenditoria femminile; la Commissione di studio sulla salute; il Comitato interministeriale di coordinamento per la lotta alla pedofilia (CICLOPE); l'Osservatorio per il contrasto della pedofilia e della pornografia minorile.

L'Osservatorio per il contrasto della pedofilia e della pornografia minorile, in particolare, è stato istituito ai sensi della l. 3 agosto 1998, n. 269, così 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*, che sottopone all'approvazione del CICLOPE.

Nel maggio 2010, il Ministro per le pari opportunità ha presentato al Parlamento la relazione sull'attività di coordinamento di cui all'art. 17, comma 1, della l. 3 agosto 1998, n. 269 (Norme contro lo sfruttamento della prostituzione, della pornografia, del turismo sessuale in danno di minori, quali nuove forme di riduzione in schiavitù), predisposta dall'Osservatorio. Tra le principali attività di quest'ultimo, figura l'impegno a istituire una banca dati per raccogliere, grazie ai contributi forniti dalle amministrazioni interessate, le informazioni necessarie per il monitoraggio del fenomeno dell'abuso e dello sfruttamento sessuale dei minori, della pornografia minorile e delle relative azioni di prevenzione e repressione.

Sul versante internazionale, nel 2010 l'Osservatorio ha partecipato a numerose iniziative, tra cui:

- il programma europeo *Safer Internet 2009-2013*, il piano di intervento in materia di nuovi media e tutela dei minori: nell'ambito di tale progetto è stato organizzato il *Safer Internet Day 2010* per la sicurezza in rete (9 febbraio 2010);
- il *Meeting annuale sui diritti del bambino*, svoltosi il 10 marzo 2010 a Ginevra, nell'ambito della 13<sup>a</sup> sessione del Consiglio diritti umani delle Nazioni Unite;
- il programma della Commissione europea *Prevention and Fight Against Crime 2007-2013*, con il progetto *Sviluppo di una metodologia per identificare e supportare i bambini che sono stati sfruttati sessualmente per la produzione di immagini pedopornografiche*, in collaborazione con Save the Children, il Coordinamento italiano dei servizi contro il maltrattamento e l'abuso all'infanzia e la Polizia postale e delle comunicazioni.

### 1.2.6. Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (CNEL)

Il CNEL è un organo previsto all'art. 99 della Costituzione. Dal 2005, il Presidente è Antonio Marzano, riconfermato dal Consiglio dei Ministri nel luglio 2010 per la IX consiliatura (quinquennio 2010-2015).

Svolge essenzialmente una funzione consultiva, elaborando pareri su richiesta del Parlamento, del Governo e delle Regioni, nonché predisponendo, di propria iniziativa, testi di osservazioni e proposte sulla legislazione in itinere, rapporti, studi e documenti di approfondimento.

La struttura del CNEL si articola in un'Assemblea, un Ufficio e un Comitato di Presidenza, diverse Commissioni specializzate (tra cui la Commissione per le politiche sociali e la Commissione per le politiche europee e internazionali) nonché numerosi comitati e organismi (tra cui si segnalano il Comitato per l'immigrazione; il Comitato per la rappresentatività sindacale nel settore del pubblico impiego; l'Osservatorio sull'economia sociale; l'Osservatorio socio-economico sulla criminalità; il Comitato di coordinamento della consulta per il Mezzogiorno; l'Organismo nazionale di Coordinamento per le politiche di integrazione sociale di cittadini stranieri a livello locale).

Nel corso del 2010, il CNEL ha elaborato 37 documenti, di cui:

- dodici testi di osservazioni e proposte, tra cui si segnalano *Il lavoro delle donne in Italia*; *Aiuti pubblici allo sviluppo: condizioni di efficacia e proposte per migliorarla*; *L'impresa sociale*;
- undici rapporti, tra cui il *Rapporto preliminare sui livelli e la qualità delle prestazioni rese dalle pubbliche amministrazioni ai cittadini e alle imprese*; il *Rapporto*

sulle relazioni sindacali in Italia e in Europa 2008-2009; il VII rapporto *Indici di integrazione degli immigrati in Italia*;

– cinque studi, indagini e ricerche, tra cui si segnalano *Vogliamo dare casa ai giovani? Inchiesta sulla condizione abitativa degli under 35 in Italia*; *Programmazione dello sviluppo economico nelle Regioni italiane*; *I Saperi*;

– quattro volumi che raccolgono gli atti di convegni e dibattiti;

– due testi di protocollo di intesa e collaborazione interistituzionale;

– una comunicazione sul tema *Il coinvolgimento delle parti sociali e della società civile organizzata nell'ambito della strategia Europa 2020. Dichiarazione dei Presidenti e dei Segretari generali dei Consigli economici e sociali (CES) degli Stati membri e del Comitato economico e sociale europeo. Bruxelles, 16 settembre 2010*;

– un dossier di documentazione;

– la *Direttiva generale del Presidente per l'attuazione del programma del Consiglio e linee di indirizzo dell'azione amministrativa per l'anno 2010*.

### 1.2.7. 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 importanti 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. Prima di essere adottato con decreto del Presidente della Repubblica, il piano di azione deve acquisire il parere obbligatorio della Commissione parlamentare per l'infanzia e l'adolescenza. Dalla sua istituzione, l'Osservatorio ha predisposto due piani di azione, relativi, rispettivamente, al periodo 2000-2001 e 2002-2004; inoltre, dall'ottobre 2007 all'ottobre 2009, ha lavorato all'elaborazione del III Piano di azione (2009-2011), nei confronti del quale la Commissione parlamentare per l'infanzia ha espresso parere favorevole nell'ottobre 2010. I temi proposti per il nuovo piano di azione sono: il diritto alla partecipazione e a un ambiente a misura di bambino; il patto intergenerazionale; il contrasto alla povertà; i minori verso una società interculturale; i minori rom, sinti e *travellers*; il sistema delle tutele e delle garanzie dei diritti; la rete di servizi integrati.

– La *Relazione sulla condizione dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia*, allo scopo di fornire una rappresentazione aggiornata degli aspetti e dei fenomeni che carat-

terizzano 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 fa riferimento al biennio 2008-2009 e propone un'analisi relativa a diversi ambiti, quali la partecipazione sociale; i rapporti tra generazioni; la condizione di rom, sinti e *travellers*; la società interculturale; il contrasto alla povertà e all'esclusione; il sistema di tutele e garanzie; la rete dei servizi integrati.

– 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 (III e IV congiunto) è stato inviato dall'Italia nel gennaio 2009 ed è ancora in attesa di essere discusso dal Comitato (v. in tal senso, Parte III, 1.4.6).

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. Presidente del Centro nel 2010: Francesco Paolo Occhiogrosso; Coordinatore delle attività scientifiche: Valerio Belotti.

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.

### 1.2.8. 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 (Francesco Paolo Casavola, Presidente Emerito della Corte costituzionale); Vicepresidenti (Riccardo Di Segni, Rabbino Capo di Roma; Lorenzo d'Avack, Ordinario di filosofia del diritto; Luca Marini, Associato di Diritto internazionale; Laura Palazzoni, Ordinario di filosofia del diritto); Consiglio di Presidenza (composto dal Presidente e dai Vicepresidenti); Assemblea.

Per lo svolgimento delle proprie attività il Comitato si articola in gruppi di lavoro su: comitati etici; obiezione di coscienza; biologia sintetica; neuroscienze e potenziamento; aree orfane della medicina; sperimentazione farmacologica nei Paesi in via di sviluppo; bioetica e chirurgia plastica; diritto a conoscere le proprie origini nell'ambito della procreazione medicalmente assistita; salute umana, alimentazione e benessere animale.

Tra i compiti del Comitato c'è quello di formulare documenti 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 emergono 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 2010 non è stata approvata alcuna mozione o risposta; sono stati approvati, invece, i seguenti pareri: Neuroscienze ed esperimenti sull'uomo: problemi di bioetica (17 dicembre 2010); L'identificazione del corpo umano: profili bioetici della biometria (26 novembre 2010); L'uso improprio del placebo (29 ottobre 2010); Bioetica e formazione nel mondo della scuola (16 luglio 2010); Le condizioni di vita della donna nella terza e quarta età: aspetti bioetici nella assistenza sociosanitaria (16 luglio 2010); Il suicidio in carcere. Orientamenti bioetici (25 giugno 2010); I criteri di accertamento della morte (24 giugno 2010); Il segreto nelle procedure riguardanti il sistema regolatorio dei farmaci (28 maggio 2010); La donazione da vivo del rene a persone sconosciute (23 aprile 2010); Etica, sport e doping (25 marzo 2010); I disturbi della differenziazione sessuale nei minori: aspetti bioetici (25 febbraio 2010).

Il 15 luglio 2010, inoltre, è stato siglato un protocollo di intesa tra la Presidenza del Consiglio dei Ministri-Comitato nazionale per la bioetica e il Ministero dell'Istruzione, dell'università e della ricerca, al fine di realizzare iniziative comuni perché l'educazione alla bioetica sia parte integrante della formazione scolastica. Infine, il 29 aprile 2010, il Comitato ha promosso l'VIII Conferenza nazionale di bioetica per la scuola, sul tema *Possibilità e limiti dell'indagine genetica* (Pontereda, PI). Tali conferenze nazionali sono organizzate annualmente, a partire dal 2001, dall'Istituto italiano di bioetica, in collaborazione con sedi universitarie e centri di bioetica, e promosse dal Comitato. Sono rivolte agli studenti delle scuole medie superiori, con l'obiettivo di trasmettere la conoscenza teorica della storia, dei principi e dei problemi della bioetica, nonché di far loro acquisire delle «competenze bioetiche» necessarie per vivere da cittadini responsabili le sfide etiche poste dal progresso scientifico.

### 1.2.9. 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.

Il regolamento dell'Osservatorio è stato disciplinato con il decreto interministeriale 6 luglio 2010, n. 167, entrato in vigore il 23 ottobre 2010; l'Osservatorio durerà in carica tre anni a decorrere da tale data. I membri effettivi dell'Osservatorio sono stati nominati con successivo decreto ministeriale 30 novembre 2010.

L'Osservatorio nel 2010 risulta così composto: Orietta Maizza (Dipartimento della pubblica amministrazione e innovazione della Presidenza del Consiglio dei Ministri); Alessandra de Marco (Dipartimento per le pari opportunità della Presidenza del Consiglio dei Ministri); Angelo Mari (Dipartimento per le politiche per la famiglia della Presidenza del Consiglio dei Ministri); Daniela Bas (Ministero degli affari esteri); Massimo Marconi (Ministero dell'economia e delle finanze); Corrado Loschiavo (Ministero delle infrastrutture e dei trasporti); Raffaele Tangorra (Ministero del lavoro e delle politiche sociali); Fiammetta Landoni (Ministero della salute); Massimo Zennaro (Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca); Fabio Cembrani (Conferenza delle Regioni e delle Province autonome); Raffaele Goretti (Conferenza delle Regioni e delle Province autonome); Francesco Lo Trovato (UPI); Paolo Anibaldi (ANCI); Anna Radi (INPS); Ivano Mannucci (INPDAP); Saverio Gazzelloni (ISTAT); Antonina Daita (CGIL); Silvia Stefanovichj (CISL); Sergio Ricci (UIL); Giovanni Scacciavillani (UGL); Fabio Pontrandolfi (Confindustria); Tommaso Daniele (UIC e FAND); Ida Collu (ENS e FAND); Franco Bettoni (ANMIL e FAND); Alessandro Bucci (UNMS e FAND); Giovanni Pagano (ANMIC e FAND); Pietro Vittorio Barbieri (FAIP e FISH); Giampiero Griffò (EDF, DPI e FISH); Antonio Cotura (FIADDA e FISH); Ivo Manavella (ANFFAS e FISH); Donata Vivanti (Autismo Italia, EDF e FISH); Giuseppe Trieste (FIABA); Sergio Silvestre (COORDOWN); Nicola Spinelli (UNIAMO F.I.R.M. Onlus); Fulvio De Nigris (Gli Amici di Luca); Paola Menetti (Legacoopsociali e Forum Terzo Settore); Ugo Campagnaro (Federsolidarietà Regione Veneto e Forum Terzo Settore); Carlo Francescutti (esperto); Matilde Leonardi (esperto); Mario Melazzini (esperto). Il Comitato tecnico-scientifico è composto da: Matilde Leonardi (coordinatrice del Comitato), Raffaele Tangorra, Fiammetta Landoni, Raffaele Goretti, Paolo Anibaldi, Giovanni Pagano, Pietro Vittorio Barbieri, Carlo Francescutti, Mario Melazzini.

La riunione di insediamento dell'Osservatorio ha avuto luogo il 16 dicembre 2010.

### 1.2.10. Comitato per i minori stranieri

Il Comitato per i minori stranieri è l'organismo interministeriale istituito dal d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286, al fine di vigilare sulle modalità di soggiorno dei minori stranieri temporaneamente presenti sul territorio italiano e coordinare le attività delle amministrazioni interessate.

Inizialmente istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, opera attualmente presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali. È composto da nove rappresentanti, di cui uno per ciascuno dei seguenti Ministeri: Ministero della solidarietà sociale, Ministero degli affari esteri, Ministero dell'interno, Ministero della giustizia; due rappresentanti dell'Associazione nazionale dei Comuni italiani (ANCI), un rappresentante dell'Unione delle Province italiane; due rappresentanti delle associazioni maggiormente rappresentative operanti nel settore delle problematiche della famiglia e dei minori non accompagnati.

Il d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286 (così come modificato dal d.lgs. 13 aprile 1999, n. 113) e il regolamento del Comitato per i minori stranieri (adottato con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 9 dicembre 1999, n. 535) definiscono le competenze di tale organismo in relazione, in particolare, a due categorie di minori stranieri: i *minori presenti non accompagnati* e i *minori accolti*.

Per quel che riguarda i *minori presenti non accompagnati*, il Comitato: vigila sulle modalità di soggiorno dei minori; accerta lo status del minore non accompagnato; svolge compiti di impulso e di ricerca al fine di promuovere l'individuazione dei familiari dei minori anche nei loro Paesi di origine o in Paesi terzi, avvalendosi a tal fine della collaborazione delle competenti amministrazioni pubbliche e di idonei organismi nazionali e internazionali (in particolare, dell'Organizzazione internazionale per le migrazioni); provvede al censimento dei minori presenti non accompagnati. In particolare, il Comitato 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 di provvedimento, sono rimessi poi 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*, il Comitato: 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 programmi 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.

Nel corso del 2010, i minori stranieri non accompagnati segnalati al Comitato sono stati 4.438, di cui 4.016 maschi (90,5%) e 422 femmine (9,5%). I principali Paesi di origine sono Afghanistan (circa 21%), Marocco (15%), Egitto (11%), Albania (9%) e Bangladesh (6%).

I minori accolti nel 2010 sono stati 19.280, a fronte di 1.056 programmi solidaristici di accoglienza proposti da 237 associazioni presenti in tutto il territorio nazionale. La stragrande maggioranza di questi minori proviene dalla Bielorussia (13.894); gli altri principali Paesi di origine sono Ucraina (3.514), Bosnia-Erzegovina (718), Federazione Russa (639) e Algeria (Sahrawi, 290). Le Regioni italiane che hanno accolto il maggior numero di minori sono state la Lombardia (4.167), il Veneto (1.873), l'Emilia-Romagna (1.863), il Piemonte (1.687), la Campania (1.428), il Lazio (1.289), la Toscana (1.271), la Sicilia (1.123) e la Puglia (1.065).

### 1.2.11. 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. Per dare seguito a tale disposizione, 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 dell'Aja.

Alla Commissione è affidato il compito di: proporre la stipulazione di accordi bilaterali in materia di adozione internazionale; prendere, sia direttamente sia con il concorso di altre pubbliche autorità, tutte le misure idonee ad agevolare la procedura di adozione e a prevenire profitti materiali indebiti in occasione di un'adozione; autorizzare gli organismi ritenuti idonei a curare le pratiche di adozione internazionale, curare la tenuta del relativo albo e vigilare sulla loro attività; vigilare affinché l'adozione risponda al superiore interesse del minore; autorizzare l'ingresso e la residenza permanente del minore a scopo di adozione; promuovere iniziative di formazione per quanti operano o intendono operare nel campo dell'adozione; conservare gli atti e le informazioni relativi alla procedura, comprese quelle sull'origine del bambino, sull'anamnesi sanitaria e sull'identità dei suoi genitori naturali; curare la stesura della relazione biennale al Parlamento sull'andamento delle adozioni internazionali, sullo stato di attuazione delle Convenzione dell'Aja e sulla stipula di eventuali accordi bilaterali con Paesi non aderenti, che viene presentata dal Presidente del Consiglio o dal Ministro delegato.

La Commissione è composta da un Presidente, nominato dal Presidente del Consiglio dei Ministri (nel 2010 Carlo Giovanardi, Sottosegretario di Stato) 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 familiari; esperti.

Secondo i dati forniti dalla Commissione, il 2010 è stato l'anno con il maggior numero di adozioni realizzato dalle coppie italiane: la Commissione ha rilasciato l'autorizzazione all'ingresso in Italia per 4.130 bambini, provenienti da 58 Paesi, a fronte dei 3.964 dell'anno precedente, con un incremento percentuale del 4,2%. Le coppie che nel 2010 hanno concluso con successo l'iter adottivo sono state

3.241, a fronte delle 3.082 del 2009. Il tempo medio di attesa per la realizzazione di un'adozione internazionale (calcolato dal momento del conferimento dell'incarico all'ente autorizzato fino al rilascio dell'autorizzazione all'ingresso di competenza della Commissione) è stato di 26 mesi.

I bambini adottati nel 2010 sono per il 56,7% maschi e per il 43,3% femmine e la loro età media è di 6 anni, in lieve aumento rispetto al 2009 (5,9 anni). Il dettaglio delle classi di età mostra che più di un terzo (36,1%) ha un'età compresa fra 1 e 4 anni, il 43,8% fra 5 e 9 anni, il 13,5% pari o superiore a 10 anni, mentre il 6,5% è sotto l'anno di età. In quest'ultima classe di età, il numero delle femmine è superiore a quello dei maschi.

I minori provenienti dai Paesi europei rappresentano il 43,7% del totale; seguono i minori provenienti dai Paesi americani (27,3%), dall'Asia (18,2%) e infine dall'Africa (10,7%). Il Paese di origine del maggior numero di minori adottati è la Federazione Russa, con 707 minori autorizzati all'ingresso (pari al 17,12% del totale); seguono la Colombia, con 592 minori (14,33%), l'Ucraina, con 426 (10,31%), il Brasile, con 318 (7,70%), l'Etiopia, con 274 (6,63%), il Vietnam con 251 (6,08%) e la Polonia con 193 (4,67%). In totale, da 7 Paesi nel 2010 sono giunti in Italia 2.761 minori, che rappresentano circa il 67% dei minori autorizzati all'ingresso a scopo adottivo nel corso dell'anno.

Nel corso del 2010, 746 coppie (pari al 23% del totale) hanno adottato gruppi di due o più fratelli, per un numero complessivo di 1.635 minori. Infine, si rileva che ben 639 minori, pari al 15,5% del totale dei bambini adottati, risultano essere segnalati come bambini con bisogni speciali (bambini con patologie gravi e spesso insanabili, come quelle neurologiche e mentali) o particolari (per cui si prevede, invece, un recupero nel corso del tempo).

Sotto il profilo delle relazioni internazionali, nel 2010 la Commissione ha realizzato diverse missioni all'estero: nel mese di maggio in Colombia e Bolivia, in giugno a L'Aja, in dicembre in Vietnam e in Canada.

Nel corso dell'anno, inoltre, la Commissione ha finanziato 31 progetti di sussidiarietà (di cui uno nell'area geografica dell'Europa, 12 nell'area geografica dell'Asia, 7 nell'area geografica dell'Africa e 11 nell'area geografica dell'America Latina) proposti dagli enti autorizzati a curare le pratiche di adozione internazionale e finalizzati alla prevenzione e al contrasto del fenomeno dell'abbandono dei minori nel Paese di origine, mediante la realizzazione di interventi che permettano loro di rimanere nella propria famiglia e, più in generale, nella comunità di appartenenza, rafforzando ove possibile l'apporto all'associazionismo locale, familiare e giovanile.

Infine, nel 2010 la Commissione ha elaborato 4 documenti di ricerca (*Viaggio nelle scuole; La qualità dell'attesa nell'adozione internazionale; I percorsi dell'adozione internazionale: il punto di vista delle famiglie; Insieme a scuola*) e ha promosso il convegno europeo sul tema *Resilienza e approccio autobiografico nelle adozioni internazionali - L'inserimento scolastico, l'adolescenza, l'adozione di fratelli*, svoltosi a Firenze nel mese di giugno.

## 1.2.12. 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'Or-

ganizzazione (la sua istituzione è prevista, infatti, dall'art. 7 dell'atto costitutivo dell'Organizzazione).

La sua composizione è stata regolamentata e aggiornata con una serie di decreti successivi, l'ultimo dei quali risale al 24 maggio 2007. 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, sui suoi 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 2010, il Presidente, nominato dal Ministro degli affari esteri, è Giovanni Puglisi, l'incarico di Segretario Generale è ricoperto da Lucio Alberto Savoia.

Nel corso del 2010, la Commissione nazionale ha realizzato una serie di attività (seminari, convegni, incontri nelle scuole, concorsi, mostre, laboratori, spettacoli) in varie città italiane, in occasione dell'Anno internazionale della biodiversità, dell'Anno internazionale per il ravvicinamento delle culture e del Decennio di educazione allo sviluppo sostenibile 2005-2014, nonché di varie giornate internazionali delle Nazioni Unite.

Nel 2010, inoltre, la Commissione nazionale ha attivato progetti specifici nelle scuole, tra cui si segnalano il progetto sull'educazione al rispetto della diversità culturale e del diritto d'autore (in collaborazione con la Società italiana autori ed editori - SIAE); il progetto sulla conoscenza del patrimonio culturale immateriale (in collaborazione con il Ministero per l'istruzione, l'università e la ricerca); il progetto sul patrimonio culturale e sul paesaggio (promosso insieme al Fondo per l'ambiente italiano - FAI).

Infine, l'11 febbraio 2010 la Commissione nazionale ha partecipato alla prima riunione tecnica della Commissione per l'attuazione della Convenzione per la salvaguardia del patrimonio culturale immateriale dell'UNESCO, di cui fanno parte i seguenti Ministeri: beni e attività culturali, affari esteri, ambiente e tutela del territorio, università e ricerca.

### **1.3. Autorità indipendenti**

Le Autorità indipendenti sono otto: 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 della concorrenza e del mercato; la Commissione nazionale per le società e la borsa (CONSOB); l'Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni private e di interesse collettivo (ISVAP); l'Autorità per l'energia elettrica e il gas; l'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture. Qui di seguito verranno trattate le tre Autorità che hanno più diretta rilevanza per la materia dei diritti umani.

### 1.3.1. Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (AGCOM)

L'AGCOM è stata istituita dalla l. 31 luglio 1997, n. 249. È costituita dai seguenti organi: *Presidente* (nel 2010: Corrado Calabrò); *Commissione per le infrastrutture e le reti*, composta da quattro Commissari (nel 2010: Michele Lauria, Sebastiano Sortino, Gianluigi Magri e Antonio Martusciello, quest'ultimo a partire dal mese di luglio); *Commissione per i servizi e i prodotti*, composta da quattro Commissari (nel 2010: Stefano Mannoni, Nicola D'Angelo, Roberto Napoli ed Enzo Savarese); *Consiglio*, composto dal Presidente e da tutti i Commissari.

L'AGCOM 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. In relazione a quest'ultimo ambito, l'AGCOM, oltre a sanzionare eventuali violazioni delle disposizioni in materia contenute nel d.lgs. 31 luglio 2005, n. 177 (Testo unico della radiotelevisione) e nel codice di autoregolamentazione TV e minori, approvato il 29 novembre 2002, ha adottato nel corso degli anni vari provvedimenti, tra cui si segnalano:

– *Delibera 165/06/CSP* del 22 novembre 2006, con cui si è provveduto a richiamare le emittenti radiotelesive pubbliche e private e i fornitori di contenuti radiotelesivi a rispettare, nell'ambito dei programmi di intrattenimento, il principio della dignità della persona, incluso il rispetto dei sentimenti religiosi, con particolare riferimento ai criteri di correttezza del linguaggio e del comportamento dei partecipanti, alle rappresentazioni di violenza fisica e verbale, alle allusioni o rappresentazioni di natura sessuale tali da offendere la dignità umana;

– *Delibera 23/07/CSP* del 22 febbraio 2007 sul rispetto dei diritti fondamentali della persona e sul divieto di trasmissioni che presentano scene pornografiche;

– *Delibera 13/08/CSP* del 31 gennaio 2008 sulle corrette modalità di rappresentazione dei procedimenti giudiziari nelle trasmissioni televisive, invitando a evitare un'esposizione mediatica sproporzionata, eccessiva e/o artificiosamente suggestiva.

Secondo quanto riportato nella relazione annuale 2010 sull'attività svolta e sui programmi di lavoro (periodo di riferimento: 1° maggio 2009-30 aprile 2010), l'Autorità ha dedicato particolare attenzione allo svolgimento delle attività di vigilanza e sanzionatorie in materia di tutela dei minori e degli utenti. A tale fine, nel periodo considerato, sono stati istituiti 73 procedimenti nei confronti di emittenti locali e nazionali, diretti all'accertamento delle violazioni e all'irrogazione delle relative sanzioni, 34 dei quali si sono conclusi con ordinanze di ingiunzioni, di cui: 16 per la violazione dell'art. 4, comma 1, lett. b), del d.lgs. 31 luglio 2005, n. 177 (adeguata copertura del territorio nazionale); 3 per la violazione dell'art. 4, comma 1, lett. b), del d.lgs. 177 e del codice di autoregolamentazione TV e minori in combinato disposto con l'art. 34, comma 3, del d.lgs. 177 (divieto delle trasmissioni interdette ai minori di anni 18 dalle ore 7 alle ore 23, su tutte le piattaforme di trasmissione); 4 per la violazione dell'art. 34, comma 4, d.lgs. 177 (divieto di trasmissione dei film interdetti ai minori di anni 14 dalle ore 7 alle ore 22,30); 9 per la violazione dell'art. 1, comma 26, della l. 23 dicembre 1996, n. 650 (divieto dei servizi audiotex e internazionali che presentino forme o contenuti di carattere erotico, pornografico o osceno, tra le ore 7 e le ore 24).

Sotto il profilo regolamentare, l'Autorità ha approvato, nella riunione del 28

ottobre 2009, lo schema delle linee guida sul contenuto degli ulteriori obblighi del servizio pubblico generale radiotelevisivo, propedeutiche al rinnovo del contratto nazionale di servizio per il triennio 2010-2012. Il successivo 12 novembre, a seguito delle osservazioni formulate al riguardo dal Ministero dello sviluppo economico, ha approvato la delibera 614/09/CONS che, all'art. 7 impegna la RAI ad adottare nei propri palinsesti misure atte a tutelare i minori non solo nella fascia oraria espressamente a loro dedicata (dalle ore 16 alle ore 20), ma nell'intera fascia compresa tra le ore 7 e le ore 22,30 destinata alla visione familiare congiunta. A esclusione della fascia oraria notturna, la RAI è tenuta, pertanto, oltre allo scrupoloso rispetto della normativa primaria e secondaria vigente, ivi compresa la disciplina prevista dal codice di autoregolamentazione TV e minori, a evitare, comunque, la messa in onda di programmi contenenti scene di violenza gratuita o che possano creare turbamento al pubblico dei minori. Nella stessa delibera, l'Autorità ha inteso, peraltro, ampliare gli obblighi della concessionaria del servizio pubblico a tutela dei minori, introducendo l'obbligo di recepire nel codice etico della RAI il codice di autoregolamentazione in materia di rappresentazione di vicende giudiziarie nelle trasmissioni radiotelevisive, il codice media e minori, il codice sulle trasmissioni di commento agli avvenimenti sportivi di cui all'art. 34 del testo unico della radiotelevisione, nonché un codice di buona condotta che contenga previsioni specifiche per i *reality*.

Infine, con la delibera 194/09/CONS, l'Autorità ha approvato un progetto volto alla redazione di un *Libro Bianco sul rapporto tra media e minori*. Lo studio è finalizzato ad approfondire, tramite un approccio interdisciplinare, il rapporto sinergico tra l'offerta multimediale in tutta la sua articolazione e i comportamenti sociali dei minori, in particolare quelli degli adolescenti.

### 1.3.2. 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 si è insediato il 18 aprile 2005 ed è composto da Francesco Pizzetti (Presidente), Giuseppe Chiaravalloti (Vicepresidente), Mauro Paissan e Giuseppe Fortunato.

Il Garante si occupa, tra l'altro, di: controllare che i trattamenti di dati personali siano conformi a leggi e regolamenti e, eventualmente, segnalare ai titolari o ai responsabili dei trattamenti le modifiche da adottare per rispettare la conformità; esaminare le segnalazioni e i reclami e i ricorsi avanzati dagli interessati; vietare in tutto o in parte il trattamento ovvero disporre il blocco del trattamento di dati personali che per la loro natura, per le modalità o per gli effetti del loro trattamento possano rappresentare un rilevante pregiudizio per l'interessato; adottare i provvedimenti previsti dalla normativa in materia di dati personali, tra cui, in particolare, le autorizzazioni generali per il trattamento dei dati sensibili; promuovere la sottoscrizione dei codici di deontologia e di buona condotta in vari ambiti (credito al consumo, attività giornalistica, ecc.); segnalare, quando ritenuto opportuno, al Governo la necessità di adottare provvedimenti normativi di settore; formulare pareri richiesti dal Pre-

sidente del Consiglio o da ciascun Ministro in ordine a regolamenti e atti amministrativi in materia di protezione dei dati personali; predisporre una relazione annuale sull'attività svolta e sullo stato di attuazione della normativa sulla *privacy* da trasmettere al Parlamento e al Governo; curare l'informazione e la sensibilizzazione dei cittadini in materia di trattamento dei dati personali, nonché sulle misure di sicurezza dei dati.

Nel corso del 2010, il Garante ha adottato numerosi *provvedimenti* a tutela dei diritti fondamentali delle persone nel trattamento dei dati personali, con particolare riferimento, tra le altre, alle seguenti materie:

– *Dati sensibili e giudiziari*. Contraccezione e minori: no all'accesso dei genitori alle prescrizioni (17 novembre 2010); Ordinanze di custodia cautelare on line: sì, ma solo con dati essenziali (29 settembre 2010);

– *Giornalismo e altre manifestazioni del pensiero*. Articoli pubblicati sul web: vietata la diffusione di dati sensibili (1° luglio 2010); No alla ricerca degli adottati in TV (6 maggio 2010); Diffusione di dati reddituali sui quotidiani (18 febbraio 2010); Violenza sessuale e diritto di cronaca (28 gennaio e 11 febbraio 2010);

– *Internet e nuovi media*. Posta elettronica aziendale e privacy del dipendente (21 gennaio 2010); Raccolta di dati via Internet per finalità promozionali: sempre necessario il consenso degli interessati (15 luglio 2010);

– *Minori*. In TV più tutele per i minori vittime di violenza (16 settembre 2010); Scuola: vietata la comunicazione di dati personali relativi agli allievi minorenni (13 maggio 2010);

– *Servizi telefonici di assistenza e informazione al pubblico*. Trattamento di dati personali nei servizi di assistenza telefonica (4 marzo 2010);

– *Sport*. Tesserata del tifoso: più garanzie per i supporter (10 novembre 2010).

Nel 2010, inoltre, il Garante ha adottato le *Linee guida in materia di trattamento di dati personali nella riproduzione di provvedimenti giurisdizionali per finalità di informazione giuridica* (2 dicembre) e il *Provvedimento generale in materia di videosorveglianza* (8 aprile). Il Garante, infine, ha partecipato alla 32<sup>a</sup> Conferenza internazionale delle autorità di protezione, svoltasi a Gerusalemme dal 27 al 29 ottobre 2010.

### 1.3.3. 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, modificata dalla l. 11 aprile 2000, n. 83; è composta da nove 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 2010, hanno ricoperto la carica di Commissari Giovanni Pitruzzella (Presidente), Roberto Alesse, Pietro Boria, Gaetano Caputi, Alessandro Forlani, Elena Montecchi, Iolanda Piccinini, Nunzio Pinelli, Salvatore Vecchione.

La Commissione ha il compito di:

– valutare l'idoneità delle prestazioni indispensabili, individuate negli accordi tra le parti sociali e nei codici di autoregolamentazione, a garantire il contemperamento dell'esercizio del diritto di sciopero con il godimento dei diritti della persona costituzionalmente

tutelati; qualora non le giurisdizioni idonee, sulla base di specifica motivazione, sottopone alle parti una proposta sull'insieme delle prestazioni da considerare indispensabili;

- esprimere il proprio giudizio sulle questioni interpretative o applicative dei contenuti degli accordi o codici di autoregolamentazione su richiesta congiunta delle parti o di propria iniziativa (su richiesta congiunta delle parti interessate, la Commissione può emanare un lodo sul merito della controversia);
- 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 immediatamente ai soggetti interessati eventuali violazioni delle disposizioni relative al preavviso, alla durata massima, all'esperimento delle procedure preventive di raffreddamento e di conciliazione, ai periodi di franchigia, agli intervalli minimi tra successive proclamazioni, e a ogni altra prescrizione riguardante la fase precedente all'astensione collettiva;
- rilevare l'eventuale concomitanza tra interruzioni o riduzioni di servizi pubblici alternativi, che interessano il medesimo bacino di utenza, per effetto di astensioni collettive proclamate dai soggetti sindacali diversi e invitare i soggetti la cui proclamazione sia stata comunicata successivamente in ordine di tempo a differire l'astensione collettiva ad altra data;
- 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 o delle procedure previste da accordi o contratti collettivi, o comportamenti illegittimi che comunque possano determinare l'insorgenza o l'aggravamento di conflitti;
- 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.

Secondo quanto riportato nella relazione sull'attività della Commissione, pubblicata nel mese di giugno 2010, nel periodo compreso tra il 1° gennaio 2009 e il 30 aprile 2010, sono pervenute alla Commissione 2.626 proclamazioni di sciopero, soprattutto nei settori generalmente più conflittuali, come quello dei trasporti (con 1.026 proclamazioni di sciopero). In relazione a tali scioperi, la Commissione ha adottato 790 delibere di indicazione immediata dell'illegittimità delle proclamazioni e delle adesioni ad azioni di sciopero (pari al 30% circa del totale degli scioperi), e il tasso di conformazione a queste indicazioni è stato alto: il 74,24% nel 2009, il 61,71% nel primo quadrimestre del 2010. Gli scioperi proclamati sono in larga misura riconducibili a vertenze di livello aziendale o locale, mentre risulta più contenuto il numero di astensioni dal lavoro di rilievo nazionale.

Gli scioperi revocati sono stati 900 (quasi un terzo del totale), mentre le revoche intervenute a seguito di un provvedimento preventivo della Commissione sono state 507 (pari al 56% del totale delle revoche). Nel settore dei trasporti, in particolare, a fronte di 1.026 proclamazioni di sciopero, sono intervenute 407 revoche: in tale settore, la Commissione è reiteratamente intervenuta in via preventiva determinando più di 200 revoche.

Per quanto riguarda le violazioni segnalate alle parti in sede di interventi preventivi, in linea generale le regole violate con maggiore frequenza restano quelle sugli inter-

valli tra scioperi e sulle procedure di raffreddamento, introdotte dalla l. 83 del 2000, rispetto alle quali permangono alcune difficoltà interpretative e applicative. Inoltre, nel periodo considerato, la Commissione ha adottato 23 delibere assolutorie e 30 delibere sanzionatorie (di cui la metà nel primo quadrimestre del 2010), comminando sanzioni per un ammontare complessivo di circa 146.000 euro. Dal rilevante divario esistente tra il numero degli scioperi proclamati e le sanzioni applicate, emerge la tendenza della Commissione a privilegiare i poteri di intervento preventivo rispetto a quelli di carattere sanzionatorio. Questi ultimi, infatti, riguardano soltanto gli scioperi irregolari che vengono comunicati alla Commissione a ridosso oppure a seguito della data di effettuazione. Infine, la Commissione ha svolto 52 audizioni delle parti sociali nel 2009 (di cui 35 con rappresentanti sindacali, 14 con rappresentanti dei datori di lavoro e 3 congiunte) e 21 nel primo quadrimestre del 2010 (13 con i sindacati, 3 con le aziende e 5 congiunti).

#### **1.4. 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 settembre 2010 risultano 93 organizzazioni non-governative italiane con status consultivo presso il Consiglio economico e sociale delle Nazioni Unite (ECOSOC), di cui 9 con status generale, 66 con status speciale e 18 con status *roster*. Sono 196 le organizzazioni non-governative con status consultivo presso il Consiglio d'Europa che hanno la sede principale o una rappresentanza in Italia.

Si segnala, inoltre, che alcune delle principali organizzazioni non-governative internazionali hanno un'apposita sezione italiana: tra esse Amnesty International, Federazione internazionale dei diritti umani, Save the Children, Medici senza frontiere, Action Aid. Alto rilievo internazionale hanno Nessuno tocchi Caino e Non c'è pace senza giustizia.

Particolarmente significativo è il Comitato per la promozione e protezione dei diritti umani, una rete di organizzazioni non-governative che operano per la promozione dei diritti umani, creato nel gennaio 2002 su iniziativa della Fondazione Basso, con il supporto di un gruppo di esperti in diritti umani. Nel 2010, il ruolo di coordinatrice del Comitato è stato ricoperto da Barbara Terenzi; quello di portavoce da Carola Carazzone.

Fanno parte del Comitato le seguenti organizzazioni: Associazione italiana genitori - A.GE; Associazione genitori di omosessuali - AGEDO; Agenzia della Pace; AGESCI; Associazione nazionale famiglie adottive e affidatarie - ANFAA; Associazione nazionale oltre le frontiere - ANOLF; ANTIGONE; Archivio dell'immigrazione; Archivio Disarmo; ARCI; Arcigay; Articolo 21; Associazione per gli studi giuridici sull'immigrazione - ASGI; Associazione Eleonora Pimentel; Assopace; At4 quarto mondo; Associazione universitaria per la cooperazione internazionale - AUCI; AUSER; Banca Etica; Befree; Casa dei diritti sociali; CGIL; Chiamalafrica; Centro italiano aiuti all'infanzia - CIAI; Centro interconfessionale per la pace - CIPAX; Coordinamento di iniziative popolari di solidarietà internazionale - CIPSI; Consiglio Italiano per i Rifugiati - CIR; CISL; Coordina-

mento italiano dei servizi contro il maltrattamento e l'abuso all'infanzia - CISMAI; Comitato internazionale per lo sviluppo dei popoli - CISP; CittadinanzAttiva; Consiglio nazionale sulla disabilità - CND; Comitato per i diritti umani; Comitato Singh Mohinder; Donne in nero; Ebrei per la pace; EMA; Federazione delle chiese evangeliche in Italia - FCEI; Fondazione Basso; Fondazione Centro Astalli; Fondazione internazionale don Luigi Di Liegro; Fondazione Labos; Fondazione volontariato giovani e solidarietà - FVGS; Giovani per un mondo unito; Gruppo Martin Buber; Istituto cooperazione economica internazionale - ICEI; Consorzio italiano di solidarietà - ICS; Istituto internazionale di scienze mediche antropologiche e sociali - IISMAS; IMS; INTERSOS; INTERVITA; IRMA; Istituto Medicina del Soccorso; La gabbianella; LAW; Lega internazionale per i diritti e la liberazione dei popoli; Legambiente Nazionale; Libera; MeD.eA; Medici contro la tortura; Medici per i diritti umani - MEDU; MOVIMONDO; OLTRE BABELE; PAX CHRISTI Segreteria nazionale; Ponte della memoria; Progetto Continenti; Rete educare ai diritti umani; Save the Children; Terre des hommes; UBI MINOR; Unione donne in Italia - UDI; UIL; UNICEF ITALIA; Unione forense per la tutela dei diritti dell'uomo; Università del terzo settore - UniTs; VIDES Internazionale; VIS; Women's International League for Peace and Freedom - WILPF Italia.

L'obiettivo principale del Comitato è quello di dare impulso e sostenere il processo legislativo per la creazione in Italia di una Istituzione nazionale indipendente per i diritti umani, in linea con gli standard promossi dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite (risoluzione 48/134 del 20 dicembre 1993) e i «Principi di Parigi». Inoltre, il Comitato si occupa di promuovere la cultura dei diritti umani, con particolare attenzione alle problematiche specifiche della situazione italiana ed europea.

Parallelamente alle attività connesse con la creazione della Istituzione nazionale per i diritti umani, il Comitato, dal 2005, ha iniziato a progettare e realizzare un sistematico processo di monitoraggio del rispetto in Italia dei diritti civili, politici, economici, sociali e culturali, utilizzando il quadro normativo dei due Patti internazionali in materia, in una prospettiva integrata. In tal senso, è stato istituito uno specifico Gruppo di monitoraggio, composto da 60 organizzazioni non-governative e associazioni, coordinate dal VIS con il supporto della Fondazione Basso. I primi risultati di questo esercizio di monitoraggio sono stati presentati il 20 giugno 2007 (giorno in cui l'Italia è diventata formalmente membro del Consiglio diritti umani delle Nazioni Unite), con la pubblicazione di un rapporto intitolato *Rapporto di monitoraggio delle raccomandazioni al Governo italiano del Comitato ONU sui diritti economici, sociali, culturali (26 novembre 2004) e del Comitato ONU sui diritti umani (2 dicembre 2005) in merito allo stato di attuazione da parte dell'Italia dei Patti internazionali sui diritti economici, sociali e culturali e sui diritti civili e politici e di altri strumenti di diritto internazionale.*

Nel corso del 2010, il Comitato ha contribuito allo svolgimento della Revisione periodica universale dell'Italia presso il Consiglio diritti umani delle Nazioni Unite (Ginevra, febbraio 2010: v., a tale proposito, l'apposita sezione nella Parte III), inviando all'Ufficio dell'Alto Commissario per i diritti umani, nell'agosto 2009, un rapporto informativo sullo stato dei diritti umani in Italia, che ha avuto ampio riscontro nel corso della revisione. Una delegazione del Comitato, composta da Carola Carazzone, Barbara Terenzi, Arianna Saulini (Save the Children e coordinatrice del Gruppo di lavoro sulla Convenzione sui diritti dell'infanzia) e Maria Grazia Caputo (Rappresentante permanente a Ginevra dell'Istituto internazionale Maria Ausiliatrice e del VIDES) ha partecipato nel mese di marzo 2010 alla VII Sessione del Gruppo di lavoro per la Revisione periodica universale del Consiglio diritti umani durante la quale è stato discusso il rapporto presentato dall'Italia.

Successivamente, il Comitato ha lanciato una campagna nazionale di monitoraggio, aperta a tutte le associazioni e organizzazioni non-governative italiane, sulle 92 raccomandazioni rivolte all'Italia in sede di Revisione periodica universale. Tale campagna è stata articolata in due fasi: la prima si è concretizzata nell'elaborazione di un rapporto supplementare presentato a Ginevra in occasione della sessione plenaria del Consiglio diritti umani del giugno 2010, durante la quale sono state adottate le raccomandazioni riguardanti l'Italia; la seconda fase prevede la redazione di un rapporto non-governativo di monitoraggio sull'implementazione da parte dell'Italia di tali raccomandazioni, da presentarsi nel corso del 2011.

### 1.5. 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 un primo tentativo di mappatura delle istituzioni e 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, attivi nel 2010 o banditi entro tale anno, che trattano della materia. Procedendo per via di approssimazione, ci si è limitati a segnalare 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 non esaustivo ma sufficientemente attendibile, il grado di diffusione e di penetrazione della tematica dei diritti della persona, nelle sue molteplici dimensioni, nell'ambito accademico.

I dati relativi ai corsi di laurea, agli insegnamenti e ai corsi di dottorato sono tratti dalla sezione «offerta formativa» (<http://off.miur.it>) del sito del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca.

#### *Istituzioni e centri di ricerca universitari*

Università	Denominazione	Anno di fondazione
Università degli studi di Padova	Centro interdipartimentale di ricerca e servizi sui diritti della persona e dei popoli	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
Università di Napoli	Centro studi sui diritti umani nell'era della globalizzazione e dei conflitti	2003
Università Ca' Foscari di Venezia	Centro interdipartimentale di ricerca sui diritti dell'uomo (CIRDU)	2003

*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

*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	Cooperazione internazionale, tutela dei diritti umani e dei beni etno-culturali nel Mediterraneo e in Eurasia	LM-81: Scienze per la cooperazione allo sviluppo
	Cooperazione internazionale, sviluppo e diritti umani	LM-81: Scienze per la cooperazione allo sviluppo
Università degli studi di Padova	Istituzioni e politiche dei diritti umani e della pace	LM-52: Relazioni internazionali

*Insegnamenti*

Università	Facoltà	Denominazione
Università degli studi di Bari «Aldo Moro»	Giurisprudenza	Diritti dell'uomo
		Diritti dell'uomo - Teoria dei diritti fondamentali
		Tutela internazionale dei diritti umani
		Tutela internazionale dei diritti umani - La protezione dei diritti umani nella Convenzione europea dei diritti dell'uomo
	Lingue e letterature straniere	Tutela internazionale dei diritti umani
Università degli studi di Bergamo	Scienze della formazione	Pedagogia dei diritti umani Pedagogia della marginalità e dei diritti umani
	Scienze umanistiche	Pedagogia dei diritti dell'uomo e della cooperazione internazionale
Università degli studi di Bologna	Conservazione dei beni culturali	Diritti e formazione in materia di cooperazione
		Diritti umani e storia del diritto internazionale
		Diritto internazionale dei diritti umani e diritto europeo della cooperazione
		Diritto pubblico e tutela dei diritti fondamentali
	Giurisprudenza	Diritti fondamentali

segue

Università	Facoltà	Denominazione
Università degli studi di Bologna	Scienze politiche	Protezione internazionale dei diritti umani (seminario)
	Scienze statistiche	Diritti umani, costituzioni e istituzioni Nuovi diritti individuali e diritti umani
Università degli studi di Cagliari	Giurisprudenza	Diritto costituzionale, <i>governance</i> europea e tutela dei diritti
	Scienze politiche	Storia del pensiero politico dei diritti umani
Università della Calabria	Economia	Sociologia delle migrazioni e diritti umani
		Teoria dei diritti umani
		Tutela dei diritti
	Scienze politiche	Istituzioni e diritti dell'Unione Europea Storia dei diritti umani e cittadinanza
Università degli studi di Catania	Scienze politiche	Filosofia dei diritti sociali
Università degli studi di Ferrara	Giurisprudenza	Tutela internazionale dei diritti umani
Università degli studi di Firenze	Economia	Diritto internazionale, diritti umani e conflitti armati
	Giurisprudenza	Sistemi processuali e tutela dei diritti Stato sociale e diritti
	Scienze della formazione	Diritti umani
	Scienze politiche	Diritti di cittadinanza e ordinamento delle autonomie
		Società civile e diritti religiosi Tutela internazionale dei diritti umani
Università degli studi di Genova	Giurisprudenza	Diritti di libertà e diritti sociali
	Scienze politiche	Tutela europea dei diritti umani
Università degli studi de L'Aquila	Economia	Teoria dell'interpretazione e diritti fondamentali
Università degli studi di Macerata	Giurisprudenza	Diritti sociali e di cittadinanza
	Lettere e filosofia	Filosofia dei diritti e delle culture
	Scienze politiche	Diritti umani e delle differenze Filosofia dei diritti umani
Università degli studi di Messina	Scienze politiche	Organizzazione internazionale e diritti umani
Università degli studi di Milano	Giurisprudenza	I diritti in azione: analisi di casi sui diritti fondamentali
	Scienze politiche	Eguaglianza, differenze e diritti
		Teorie dei diritti fondamentali Tutela internazionale dei diritti umani
Università degli studi di Milano-Bicocca	Giurisprudenza	Diritto costituzionale europeo (i diritti fondamentali)
		Tutela internazionale dei diritti umani
	Sociologia	Cooperazione e tutela dei diritti umani Diritti e cittadinanza europea

## 1. Organismi nazionali con competenza in materia di diritti umani

Università	Facoltà	Denominazione
Università Cattolica del Sacro Cuore	Giurisprudenza	Diritti dell'uomo
	Scienze politiche	Tutela internazionale dei diritti umani
Università degli studi di Modena e Reggio Emilia	Giurisprudenza	Teoria e prassi dei diritti umani
Università degli studi del Molise	Economia	Cittadinanza e diritti di cittadinanza
	Scienze umane e sociali	Diritti dell'uomo e globalizzazione
Seconda Università degli studi di Napoli	Giurisprudenza	Tutela internazionale dei diritti umani
	Studi politici e alta formazione europea e mediterranea Jean Monnet	Costituzioni e diritti fondamentali nei sistemi arabi islamici
		Tutela dei diritti nello Stato multiculturale
Università degli studi di Napoli «Federico II»	Economia	Tutela internazionale dei diritti dell'uomo
Università degli studi di Padova	Giurisprudenza Scienze politiche	Diritti umani
		Diritti economici e sociali
		Diritti fondamentali e cittadinanza europea
		Diritti umani
		Diritti umani e condizione femminile
		Diritti umani e giustizia internazionale
		Diritti umani e sport nel diritto dell'Unione Europea
		Disciplina dei diritti umani nel diritto costituzionale italiano e comparato
		Filosofia dei diritti umani
		Filosofia dei diritti umani (progredito)
		Globalizzazione diritti umani e promozione della donna
		Monitoraggio dei diritti umani, osservazione elettorale, <i>peacekeeping</i>
		Politiche pubbliche e diritti umani
		Sociologia del diritto penale e prevenzione della devianza e Condizione carceraria e diritti dei detenuti
		Sociologia generale e dei diritti umani
		Storia del pensiero politico dei diritti umani
		Sviluppo economico e diritti umani
		Tutela internazionale dei diritti umani
		Tutela internazionale dei diritti umani (progredito)
		Università degli studi di Palermo
Tutela internazionale dei diritti umani		
Scienze politiche	Diritti dell'uomo e multiculturalismo	
	Diritti umani e giustizia penale internazionale	
	Filosofia dei diritti dell'uomo	
	Organizzazioni, giustizia e tutela internazionale dei diritti dell'uomo	

segue

Università	Facoltà	Denominazione
Università degli studi di Palermo	Scienze politiche	Pensiero politico europeo e diritti dell'uomo
Università degli studi di Pavia	Giurisprudenza	Giustizia costituzionale e diritti fondamentali
	Scienze politiche	Studi di genere: storia dei movimenti femminili - La conquista dei diritti
Università degli studi di Perugia	Giurisprudenza	Tutela dei diritti fondamentali
	Scienze della formazione	Stato moderno, diritti del cittadino e dei popoli
	Scienze politiche	Diritti umani e crimini internazionali Diritto internazionale e diritti umani
Università degli studi del Piemonte Orientale «Amedeo Avogadro» - Vercelli	Scienze politiche	Democrazia, diritti, religioni
		Diritti fondamentali europei
Università di Pisa	Scienze matematiche, fisiche e naturali	Monitoraggio, verifica e tutela dei diritti umani
Università degli studi di Roma «La Sapienza»	Scienze della comunicazione	Comunicazione dei diritti e della cittadinanza attiva
	Scienze politiche	Diritti umani
		Diritti umani e giurisdizioni internazionali Diritti umani e strategie per la cooperazione
Università degli studi Roma Tre	Scienze politiche	Diritti e libertà costituzionali
		Organizzazione internazionale e tutela dei diritti umani
		Protezione e promozione dei diritti dei minori nelle relazioni internazionali ed europee - seminario
		Tutela dei diritti fondamentali nella comparazione giuridica
Libera Università internazionale studi sociali «Guido Carli» LUISS-Roma	Scienze politiche	Tutela internazionale dei diritti umani
Università degli studi di Salerno	Giurisprudenza	Diritti dell'uomo
	Lettere e filosofia	Cittadinanza e diritti
Università degli studi di Siena	Scienze politiche	Tutela internazionale dei diritti umani
Università degli studi di Teramo	Giurisprudenza	Diritti dell'uomo
Università degli studi di Torino	Giurisprudenza	Filosofia dei diritti dell'uomo
		Garanzie dei diritti fondamentali
		La Corte europea dei diritti dell'uomo
		Ordine sociale, ermeneutica giuridica e tutela dei diritti fondamentali

segue

1. Organismi nazionali con competenza in materia di diritti umani

Università	Facoltà	Denominazione
Università degli studi di Torino	Scienze politiche	Cittadinanza, diritti sociali, giustizia
		Diritti umani e globalizzazione
		Organizzazione internazionale e protezione dei diritti umani
		Organizzazioni economiche internazionali e diritti umani
		Soggetti deboli e tutela dei diritti
Storia dei diritti dell'uomo		
Università degli studi di Trieste	Giurisprudenza	Strumenti internazionali di tutela dei diritti umani
	Scienze politiche	Diritti dell'uomo
	Scuola superiore di Lingue moderne per interpreti e traduttori	Diritti umani comparati
Università degli studi di Udine	Giurisprudenza	Teoria dei diritti umani
Università degli studi di Urbino «Carlo Bo»	Giurisprudenza	Diritti dell'uomo
		Tutela internazionale dei diritti umani
Università «Ca' Foscari» Venezia	Lettere e filosofia	Diritti umani e politiche di cittadinanza SP.
		Diritti umani e politiche di cittadinanza SP. I
		Diritti umani e politiche di cittadinanza SP. II
	Lingue e letterature straniere	Diritto internazionale e diritti umani

*Corsi di dottorato (a.a. 2009-2010 e a.a. 2010-2011)*

Università	Denominazione	Settore scientifico disciplinare
Università degli studi di Cassino, Dipartimento di discipline giuspublicistiche	La tutela dei diritti fondamentali nella giurisprudenza delle corti costituzionali nazionali e delle alte corti europee	IUS/08, IUS/09, IUS/10, IUS/13, IUS/14, IUS/21, IUS/12, IUS/20, IUS/16
Università degli studi di Firenze, Dipartimento di Teoria e storia del diritto	Teoria e storia del diritto - Teoria e storia dei diritti umani	IUS/18, IUS/19, IUS/20
Università degli studi di Napoli «Federico II», Dipartimento di scienze internazionalistiche e di studi sul sistema politico ed istituzionale europeo	Ordine internazionale e tutela dei diritti individuali	IUS/13, IUS/14, IUS/11, IUS/12
Università degli studi di Napoli «Federico II», Dipartimento di diritto romano e storia della scienza romanistica	Filosofia del diritto: arte e tecnica della giurisprudenza - Ermeneutica dei diritti dell'uomo	IUS/20, IUS/19

segue

Università	Denominazione	Settore scientifico disciplinare
Università degli studi di Palermo, Dipartimento di Studi su politica, diritto e società	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», Dipartimento di scienze giuridiche ed economiche	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	Politica, diritti umani e sostenibilità	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», Dipartimento di Teoria dello Stato	Ordine internazionale e diritti umani	IUS/13, IUS/14, IUS/08, IUS/07, IUS/01
Libera Università degli studi «Maria SS. Assunta» - LUMSA, Facoltà di Giurisprudenza	Diritti e libertà fondamentali negli ordinamenti giuridici contemporanei	IUS/01, IUS/11, IUS/13, IUS/17, IUS/20, IUS/18, IUS/07
	Le adozioni internazionali: problematiche generali attinenti alla tutela dei diritti fondamentali della persona	IUS/01, IUS/11, IUS/13
Università degli studi di Salerno, Dipartimento di diritto dei rapporti civili ed economici nei sistemi giuridici contemporanei	Comparazione e diritti della persona	IUS/01, IUS/02, IUS/07, IUS/13, IUS/14, IUS/16, IUS/17
Università degli studi di Teramo, Dipartimento di scienze giuridiche pubbliche	Tutela dei diritti fondamentali - Diritto pubblico italiano ed europeo	IUS/08, IUS/09, IUS/10, IUS/21
Università degli studi di Urbino «Carlo Bo», Dipartimento di Scienze giuridiche	Diritti umani e diritti sociali fondamentali	IUS/01, IUS/02, IUS/07, IUS/10, IUS/11, IUS/13, IUS/15, IUS/16, IUS/17, IUS/18, IUS/19, IUS/21, SECS-P/03

Fonte: Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca.

*Master*

Università	Denominazione	Livello
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
Università di Bologna	Diritti umani e intervento umanitario	I
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	European Joint Master of Human Rights and Genocide Studies	I
Università degli studi di Roma «La Sapienza»	Tutela internazionale dei diritti umani	II
Libera Università Maria SS. Assunta - LUMSA	Bioetica e diritti umani	II
Università degli studi Roma Tre	Educazione alla pace: cooperazione internazionale, diritti umani e politiche dell'Unione Europea	II

Si segnala, inoltre, che in Italia sono presenti tre Cattedre UNESCO che si occupano in maniera specifica di diritti umani: 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 (v. Parte III, 1.6.2).

Tra i centri di ricerca e formazione non universitari si segnalano, in particolare: l'Istituto nazionale per i diritti dei minori - INDIMI; l'Istituto internazionale di diritto umanitario di San Remo; il Comitato consultivo dei diritti umani della Società italiana per l'organizzazione internazionale - SIOI; la Fondazione Basso e l'Unione forense per la tutela dei diritti dell'uomo.



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

A livello comunale, provinciale e regionale, in virtù soprattutto dell'inserimento della norma «pace diritti umani» in migliaia di statuti comunali, provinciali e regionali nonché dell'adozione di apposite leggi regionali in materia (v. Parte I, 2.3 e 2.4), esistono in Italia consulte, assessorati, dipartimenti, uffici per i diritti umani, la pace, le pari opportunità, la cooperazione allo sviluppo, il commercio equo e solidale, la solidarietà internazionale, nonché Difensori civici e autorità indipendenti di garanzia per la tutela dei diritti dei minori. Le Regioni Veneto, Emilia-Romagna e Campania hanno inoltre istituito Archivi regionali per la raccolta, l'elaborazione e la diffusione di documenti, ricerche e risorse informative sul tema della pace e dei diritti umani.

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

Parte del rilevamento presentato nel volume *Pace e diritti umani nei Comuni, nelle Province e nelle Regioni. L'infrastruttura normativa e istituzionale* (v. Parte I, 2.3) riguarda i Comuni italiani (con popolazione superiore ai 5.000 abitanti) e le Province aderenti al Coordinamento nazionale degli enti locali per la pace e i diritti umani nonché le Regioni e le Province ad autonomia speciale al fine di verificare l'esistenza, in ciascun ente, di organi di governo (assessorati, deleghe presso la Presidenza dell'ente) e di strutture amministrative (aree, settori, servizi, uffici) espressamente chiamati a progettare e attuare politiche in tema di pace e diritti umani.

#### *Comuni*

La ricerca evidenzia la tendenza di un certo numero di Comuni aderenti al Coordinamento, a dotarsi di strutture permanenti specializzate. Si vedano tra gli altri i Comuni di: Perugia (PG), Albinea (RE), Riccione (RN), Pavullo nel Frignano (MO), Vicenza (VI), Padova (PD), Grottammare (AP), Portoferraio (LI), Trevi (PG).

Oltre a fotografare questa disposizione dell'infrastruttura comunale per la pace e i diritti umani, la ricerca evidenzia come molti di questi Comuni si impegnino in attività di promozione di tali tematiche attraverso la partecipazione a forme di coordinamento intercomunale o provinciale assieme a enti pubblici, associazioni e altri attori interessati.

### *Province*

Per quanto riguarda l'infrastruttura pace diritti umani a livello provinciale, l'indagine rivela che sono 53 su 104 le Province ad autonomia ordinaria che hanno aderito al Coordinamento nazionale degli enti locali per la pace e i diritti umani.

Tutte le Province aderenti al Coordinamento e appartenenti alle Regioni Veneto, Friuli-Venezia Giulia, Liguria, Toscana, Umbria, Marche, Campania e Calabria presentano sia strutture amministrative, sia organi di governo dedicati ai temi in analisi. Nelle Province rimanenti la situazione è variegata: in alcuni casi esiste una struttura amministrativa, ma non un assessorato di riferimento, in altri si riscontra la situazione opposta.

Nel totale sono 41 le Province che sono dotate di un organo di governo in materia di pace e di diritti umani e 39 quelle che hanno istituito una struttura amministrativa per la promozione di queste tematiche.

### *Regioni e Province autonome*

Per quanto riguarda la situazione nelle Regioni, la ricerca rileva che 16 enti regionali risultano caratterizzati da una infrastruttura pace diritti umani, avendo queste predisposto sia un organo di governo, sia una struttura amministrativa dedicata al tema in corrispondenza delle disposizioni su pace e diritti umani contenute nei propri statuti o, in assenza di simili disposizioni statutarie, in adempimento a leggi regionali su queste tematiche. Le Regioni che non presentano alcuna infrastruttura pace diritti umani sono Friuli-Venezia Giulia, Molise e Sicilia. La Regione Calabria ha predisposto un assessorato dedicato, ma nessuna struttura amministrativa. Anche le Province autonome di Bolzano e Trento si sono dotate di un'infrastruttura specifica.

## **2.2. Difensori civici di Comuni, Province e Regioni**

I dati presentati in questa sezione sono tratti dal rapporto di ricerca intitolato *La tutela non giurisdizionale dei diritti umani con particolare riferimento alla difesa civica* elaborato dal Centro diritti umani dell'Università di Padova su incarico del Dipartimento per le pari opportunità della Presidenza del Consiglio dei Ministri. Il rapporto contiene la mappatura ragionata della difesa civica in Italia con riferimento sia all'esistenza di una disciplina istitutiva di questa autorità di garanzia negli statuti dei Comuni con popolazione superiore ai 5.000 abitanti, delle Province e delle Regioni italiane, nonché in leggi regionali (o provinciali, nel caso delle Province autonome di Bolzano e di Trento); sia all'esistenza di un Difensore civico in carica e/o di un ufficio di supporto all'attività di tale autorità di garanzia presso le amministrazioni oggetto del rilevamento. I dati presentati sono aggiornati al 31 ottobre 2008, data di conclusione della rilevazione.

Si segnala che la legge finanziaria per il 2010 (l. 23 dicembre 2009, n. 191) – come modificata dal d.l. 25 gennaio 2010, n. 2, convertito in l. 42/2010 – ha imposto, al comma 186 dell'art. 2, ai Comuni, a fini di contenimento della spesa pubblica, la soppressione della figura del Difensore civico comunale, con la possibilità di attribuirne le funzioni al Difensore civico provinciale, che diventa pertanto «Difensore civico territoriale».

### *Comuni*

A livello comunale, la ricerca rileva l'esistenza di 2.156 Comuni che contemplano nel proprio statuto l'istituzione del Difensore civico sui 2.372 Comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti. Pertanto, più del 90% dei Comuni individuati attraverso i criteri metodologici della ricerca ha valutato positivamente la possibilità di prevedere tale istituto (almeno a livello normativo) offerta prima dall'art. 8 della l. 8 giugno 1990, n. 142 (Ordinamento delle autonomie locali) e disciplinata nuovamente nell'art. 11 del d.lgs. 267/2000 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali) che abroga la precedente legge.

Per quanto riguarda il numero dei Difensori civici comunali in carica al momento del rilevamento, risulta che tali previsioni normative hanno ricevuto attuazione in 852 Comuni, pari al 39,5% del totale degli enti comunali che prevedono tale istituto nel proprio statuto.

La ricerca evidenzia, inoltre, i risultati ottenuti in comparazione con la popolazione totale residente allo scopo di valutare la percentuale di popolazione potenzialmente servita da tale autorità di garanzia. Il dato restituito da questo rilevamento illustra che gli enti comunali che prevedono normativamente il Difensore civico nel proprio statuto coprono il 95,6% della popolazione residente nei Comuni con più di 5.000 abitanti e che negli enti in cui un Difensore civico è effettivamente in carica, la percentuale di popolazione potenzialmente servita equivale al 57,11%.

Per quanto riguarda la dimensione di genere degli *Ombudsman* in carica, il monitoraggio individua che 563 sono uomini (66,07%) e 289 sono donne (33,93%) evidenziando un rapporto tendenziale di 2 a 1.

### *Province*

Passando alla mappatura delle Province, per le quali valgono le stesse disposizioni legislative di riferimento richiamate sopra per i Comuni (d.lgs. 267/2000), gli enti che hanno previsto l'istituto della difesa civica nel proprio statuto sono 98 (su 104). Le sei Province che al momento del rilevamento non lo hanno ancora previsto sono in cinque Regioni: Toscana (1), Sicilia (1), Sardegna (1), Veneto (1) e Friuli-Venezia Giulia (2).

Per quanto riguarda il numero dei Difensori civici in carica nelle Province italiane, questi risultano essere 42, per un valore percentuale del 42,85%. Inoltre, attraverso l'analisi dell'attuazione della norma per regione geografica, risultano esistere territori regionali che, seppure caratterizzati da una totale copertura normativa in tema di difesa civica, ne sono nei fatti privi.

Quando comparati alla popolazione residente, i dati raccolti evidenziano che il 96,81% della popolazione è tutelata a livello normativo da disposizioni in materia di difesa civica, ma solo il 53,6% di tale percentuale è effettivamente protetta da un servizio attivo.

In relazione al genere, il rapporto tra Difensori civici provinciali uomini e Difensori civici provinciali donne è tendenzialmente di 3 a 1 (32 sono uomini e 10 donne).

Nel corso del 2010, molte Province, in attuazione della citata l. 191/2009, hanno istituito Difensori civici territoriali, competenti a garantire l'imparzialità e il buon andamento della pubblica amministrazione, con riguardo sia alle questioni di competenza provinciale, sia alle problematiche di competenza dei Comuni che hanno attribuito a tale organo i compiti del soppresso Difensore civico comunale.

### *Regioni e Province autonome*

Lo sviluppo della difesa civica presso le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano possiede caratteristiche differenti rispetto a quanto già analizzato per Comuni e Province italiane. Infatti nessuna previsione normativa esplicita e di carattere generale prevede l'istituzione di un ufficio di difesa civica in questi enti. Ciononostante, a partire dal 1974, tale istituto ha cominciato a svilupparsi a questo livello di *governance* attraverso leggi regionali (o provinciali nel caso di Trento e Bolzano) facendo discendere tale legittimazione, in particolare, dalle disposizioni contenute nell'art. 97 e nell'art. 3 della Costituzione italiana. Solo in tempi più recenti ha cominciato a svilupparsi un radicamento a livello statutario della difesa civica nelle Regioni e nelle Province autonome. La ricerca da cui sono tratti questi dati fa quindi riferimento all'esistenza sia di leggi regionali, sia di eventuali disposizioni specifiche contenute nel loro statuto.

Una legge regionale che prevede l'istituzione del Difensore civico è presente in 17 Regioni italiane e in entrambe le Province autonome. Non è, al contrario, presente nella Regione Sicilia e nella Regione Trentino-Alto Adige, mentre nella Regione Friuli-Venezia Giulia la legge istitutiva è stata abrogata con legge di assestamento del bilancio nel 2008 (l.r. 14 agosto 2008, n. 9).

Per quanto riguarda l'esistenza di una specifica disposizione negli statuti, la ricerca rileva che sono dieci le Regioni ad avere così provveduto; in tutti i casi si tratta di nuovi statuti adottati a partire dal 2003 in adeguamento alle più recenti modifiche costituzionali. Gli statuti delle Province autonome, al contrario, non prevedono l'istituzione di tale autorità di garanzia.

I Difensori civici regionali in carica nel 2010, risultano essere 12 nelle Regioni (Abruzzo, Basilicata, Emilia-Romagna, Lazio, Liguria, Lombardia, Marche, Molise, Piemonte, Toscana, Valle d'Aosta e Veneto) e uno per ciascuna Provincia autonoma. Tra questi sono donne i Difensori civici regionali di Liguria e Toscana e il Difensore civico della Provincia autonoma di Bolzano.

### **2.3. Coordinamento nazionale dei Difensori civici**

Il Coordinamento 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.

Oltre a sviluppare gli opportuni raccordi con il Parlamento e con il Governo italiano, il Coordinamento promuove la piena attuazione dei trattati e della normativa europea e internazionale sui diritti umani, in particolare della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, e sviluppa relazioni con il Mediatore europeo e i Difensori civici degli Stati membri dell'UE. Inoltre, favorisce iniziative di coordinamento in tutte le Regioni con i Difensori civici a ogni livello territoriale per la diffusione di tale istituto e per la crescita degli standard di tutela dei diritti soggettivi e degli interessi diffusi, e organizza iniziative di studio e di ricerca sul tema. Il Coordinamento è composto dai Difensori civici in carica delle Regioni e delle Province autonome ed è integrato da alcuni *Ombudsman* di enti locali designati da tutti i Difensori civici locali in carica. Esso opera attraverso la Segreteria di un Difensore civico di volta in volta eletto collegialmente e ha sede a Roma

presso la Conferenza dei Presidenti dell'Assemblea, dei Consigli regionali e delle Province autonome dove si riunisce abitualmente.

Nel periodo in esame hanno svolto la funzione di Coordinatore nazionale il Difensore civico della Regione Marche, Samuele Animali e, successivamente, l'*Ombudsman* della Regione del Veneto, Vittorio Bottoli, eletto il 20 settembre 2010, a cui ha fatto seguito l'elezione di Antonio Caputo, Difensore civico della Regione Piemonte.

Tra le principali attività relative all'anno 2010, il 31 maggio, prendendo atto della l. 26 marzo 2010, n. 42 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 25 gennaio 2010, n. 2, recante interventi urgenti concernenti enti locali e Regioni) che, come accennato sopra, prescrive ai Comuni di procedere alla soppressione della figura del Difensore civico, il Coordinamento nazionale ha adottato una risoluzione. In essa si sottolinea che la difesa civica non dovrebbe essere un'istituzione facoltativa, ma una forma di tutela disponibile per tutti e che la riforma penalizza ulteriormente i cittadini, i quali non hanno più la possibilità di rivolgersi a un'istituzione di prossimità. Pertanto, il Coordinamento auspica che venga assicurato il diritto dei cittadini di rivolgersi al Difensore civico, che la soppressione della difesa civica comunale venga nuovamente valutata nell'ambito della discussione sul nuovo codice delle autonomie e invita le Regioni, le Province e i Comuni, in vigenza dell'attuale normativa, a impegnarsi per giungere alla nomina del Difensore civico nelle Province che ne sono ancora sprovviste.

Infine, in data 21 giugno, il Coordinamento nazionale ha sottoscritto un protocollo di intesa con il Centro diritti umani dell'Università di Padova, con il quale si è dato avvio alle attività dell'Istituto italiano dell'Ombudsman. Tale iniziativa è finalizzata a promuovere la ricerca e la formazione sulla difesa civica e i diritti umani, anche in collaborazione con istituzioni nazionali, europee e internazionali, e a incrementare la conoscenza e l'efficacia dell'attività delle autorità di garanzia in Italia, unico Paese europeo a non poter contare su un sistema nazionale di tutela non giurisdizionale dei diritti umani (*Difensore civico nazionale e Commissione nazionale per i diritti umani*).

#### **2.4. Conferenza dei Tutori e dei Garanti dell'infanzia e dell'adolescenza**

La Conferenza è stata istituita a Napoli il 30 aprile 2010, a seguito di un incontro che ha visto la partecipazione degli allora Tutori e Garanti regionali per l'infanzia di Lazio (Francesco Alvaro), Molise (Nunzia Lattanzio), Marche (Samuele Animali), Veneto (Lucio Strumendo) e Friuli-Venezia Giulia (Edouard Ballaman).

L'obiettivo principale di tale organismo è la promozione su tutto il territorio nazionale delle buone pratiche individuate dai diversi organismi di garanzia regionali nel corso della propria esperienza sul territorio. Inoltre, la Conferenza si propone di sensibilizzare le realtà locali sul tema dei diritti dei minori attraverso l'istituzione e la nomina di Garanti regionali; contribuire alla stesura di una legge istitutiva del Garante nazionale; favorire e promuovere protocolli di intesa tra soggetti che si occupano di infanzia e adolescenza; e sollecitare la presenza di almeno un rappresentante della Conferenza nell'Osservatorio nazionale e nel Centro nazionale di documentazione e analisi sull'infanzia e l'adolescenza.

Il Garante del Lazio è stato nominato, all'unanimità, Coordinatore della Conferenza. Secondo quanto deciso, la figura del Coordinatore rimarrà in carica un anno a rotazione e riunirà gli altri Garanti e Tutori regionali almeno una volta ogni quattro mesi.

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

Il Coordinamento nazionale degli enti locali per la pace e i diritti umani è un'associazione fondata nel 1986 che riunisce i Comuni, le Province e le Regioni impegnate in Italia a promuovere la pace, i diritti umani, la solidarietà e la cooperazione internazionale. Al Coordinamento aderiscono oltre 700 membri tra Comuni, Province e Regioni.

Il Presidente del Coordinamento nazionale è Marco Vinicio Guasticchi, Presidente della Provincia di Perugia, il Direttore è Flavio Lotti.

Le finalità principali del Coordinamento sono: promuovere l'impegno costante degli enti locali e delle Regioni a favore della pace, della solidarietà e della cooperazione internazionale, valorizzandone le iniziative; promuovere il coordinamento nazionale e lo sviluppo di iniziative comuni, lo scambio di informazioni ed esperienze sui diversi problemi della pace; approfondire la ricerca e la riflessione politica e giuridica sui compiti degli enti locali per la pace e i diritti umani; assicurare il collegamento con le principali associazioni europee e internazionali di enti locali e con le associazioni della società civile che operano a questi fini; promuovere tra la gente e tra i giovani lo sviluppo della cultura e di comportamenti di pace e solidarietà.

Il Coordinamento promuove e sostiene la Tavola della Pace, sede di confronto e collaborazione tra le organizzazioni di società civile e le istituzioni locali, con la quale organizza la *Marcia per la pace Perugia-Assisi* e, dal 1995, l'Assemblea dell'ONU dei popoli che precede la Marcia.

Il Coordinamento è membro del Consiglio mondiale dell'organizzazione *United Cities and Local Governments* (UCLG) e del Comitato esecutivo dell'Alleanza dei Comuni per la pace in Medio Oriente (*Municipal Alliance for Peace in the Middle East*) e gestisce il Segretariato della Rete europea degli enti locali per la pace in Medio Oriente (COEPPPO).

Nel 2010 il Coordinamento ha partecipato, assieme alla Tavola della Pace, all'organizzazione della *Marcia per la pace Perugia-Assisi* che si è svolta il giorno 16 maggio 2010. Tra gli eventi collaterali il Coordinamento ha organizzato il *Forum della pace* (Perugia, 14-15 maggio 2010), occasione di confronto tra persone provenienti dal mondo della scuola, dell'associazionismo e degli enti locali.

Il Coordinamento, inoltre, ha realizzato una serie di seminari per amministratori locali sui temi della pace e dei diritti umani e promosso, sempre in collaborazione con la Tavola della Pace, il programma nazionale di educazione alla pace e ai diritti umani nelle scuole, intitolato *La mia scuola per la pace*. A partire da giugno 2010, in seguito agli avvenimenti relativi alla missione umanitaria di aiuto a Gaza denominata «Freedom Flottilla», il Coordinamento ha inviato a enti locali e Regioni una bozza di delibera intitolata *Facciamo la pace in Medioriente*. Il testo propone l'adesione a due iniziative internazionali promosse dal Coordinamento: il programma *100 città per la pace in Medio Oriente* e la Rete europea degli enti locali per la pace in Medio Oriente.

### 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 la prima legge regionale in materia, la l.r. 30 marzo 1988, n. 18 (Interventi regionali per la promozione di una cultura di pace). Nello stesso anno il Consiglio regionale ha istituito il Difensore civico (l.r. 28/1988) e l'Ufficio di protezione e tutela pubblica dei minori (l.r. 42/1988).

La norma «pace diritti umani» (v. Parte I, 2.3) formulata per la prima volta all'art. 1 di tale legge e diffusasi negli statuti di migliaia di enti territoriali italiani a partire dal 1991, è oggi presente in Veneto negli statuti di 233 Comuni rispetto ai 264 esistenti con popolazione superiore ai 5.000 abitanti, di tutte e sette le Province.

Nel 1999, la l.r. 18/1988 è stata sostituita con l'attuale l.r. 16 dicembre 1999, n. 55 recante «Interventi regionali per la promozione dei diritti umani, la cultura di pace, la cooperazione allo sviluppo e la solidarietà».

L'art. 1 della l.r. 55/1999 ribadisce l'impegno della Regione in materia, reiterato ulteriormente nella più recente risoluzione del Consiglio regionale 40/2007 adottata in occasione del 60° anniversario della Dichiarazione universale dei diritti umani e della Costituzione italiana. In questa occasione, che ha segnato anche il 25° anniversario del Centro diritti umani dell'Università di Padova, per la prima volta il Consiglio si è riunito fuori dalla sua sede istituzionale, presso l'Aula Magna dell'Università patavina.

In virtù della l.r. 55/1999, operano il Comitato per i diritti umani e la cultura di pace (artt. 12-13) e il Comitato per la cooperazione allo sviluppo (artt. 14-15), deputati alla formulazione dei *programmi triennali* e dei *piani annuali* di attuazione in relazione ai rispettivi ambiti di competenza e intervento. La legge, inoltre, istituisce l'Archivio regionale «Pace Diritti Umani - Peace Human Rights» (art. 2) e la Fondazione Venezia per la ricerca sulla pace (art. 17).

La Regione sostiene i lavori della Commissione europea per la democrazia attraverso il diritto (Commissione di Venezia) del Consiglio d'Europa (art. 19) e iniziative di cooperazione decentrata promosse dal Ministero degli affari esteri e dall'Unione Europea (art. 7).

Ogni due anni, infine, la Giunta convoca una Conferenza regionale quale occasione di incontro e confronto di esperienze tra i soggetti presenti nel territorio regionale che operano nel campo della cooperazione e della solidarietà internazionale (art. 20). La quarta edizione di questo evento, intitolata *Il Veneto di oggi per il mondo di domani*, si è svolta a Treviso il 10 e 11 dicembre 2009 nell'ambito

delle celebrazioni per il decimo anniversario della l.r. 55/1999. In questa occasione è stata presentata la relazione omonima che illustra i progetti promossi dalla Regione in materia di diritti umani e cooperazione allo sviluppo dall'adozione delle legge (*Il Veneto di oggi per il mondo di domani. 10 anni della legge regionale per la promozione dei diritti umani, la cultura di pace, la cooperazione allo sviluppo e la solidarietà. Report dei progetti*, 3<sup>a</sup> edizione, 2010).

La Direzione relazioni internazionali, cooperazione internazionale, diritti umani e pari opportunità è la struttura amministrativa preposta all'implementazione della legge.

A questa articolata infrastruttura, oltre ai già citati Ufficio di protezione e tutela pubblica dei minori e al Difensore civico, si aggiungono la Commissione per la realizzazione delle pari opportunità tra uomo e donna, istituita con l.r. 30 dicembre 1987, n. 62 e una serie di Osservatori regionali di particolare utilità per l'elaborazione di politiche riguardanti i diritti umani, in particolare la Rete integrata degli Osservatori regionali per le politiche sociali e l'Osservatorio regionale sull'immigrazione, istituito nel 2007 ai sensi della l.r. 30 gennaio 1990, n. 9.

A completamento del quadro, si aggiunge la promozione e il sostegno del Master europeo in diritti umani e democratizzazione (E.MA) attraverso l.r. 28 dicembre 1998, n. 33.

Con l'adozione della l.r. 22 gennaio 2010, n. 6 (Interventi per il sostegno alle organizzazioni del commercio equo solidale e modifiche alla l.r. 55/1999), la Regione ha riconosciuto il valore sociale e culturale del commercio equo e solidale, sancendo il proprio sostegno a iniziative che valorizzino le produzioni autoctone delle aree economicamente svantaggiate dei Paesi in via di sviluppo, garantiscano una maggiore diffusione dei prodotti del commercio equo e solidale e offrano una maggiore informazione ai consumatori per favorire consumi responsabili.

Nel corso degli anni, l'intervento della Regione del Veneto ha progressivamente assunto i caratteri di una politica organica in materia di pace e diritti umani, portata avanti con la collaborazione attiva di enti e operatori di società civile nel pieno rispetto della loro autonomia.

Nell'ambito della Giunta regionale le competenze in materia di diritti umani fanno riferimento all'Assessorato ai diritti umani e politiche di genere di cui è titolare Marialuisa Coppola. Interventi e attività legati ai temi delle relazioni internazionali e della cooperazione allo sviluppo rispondono direttamente al Presidente della Regione, Luca Zaia. Il primo Assessore ai diritti umani della Regione del Veneto, nominato nel 1988, è stato Luciano Falcier.

### **3.1. Direzione regionale relazioni internazionali, cooperazione internazionale, diritti umani e pari opportunità**

La Direzione regionale è la struttura amministrativa di riferimento per l'attuazione della l.r. 55/1999. Il Dirigente alla guida di questa struttura è Diego Vecchiato. Il personale della Direzione è costituito da 30 unità.

La Direzione si occupa di parte consistente delle attività internazionali intraprese dalla Regione, ivi comprese: la gestione dei rapporti internazionali, la sottoscrizione di proto-

colli di intesa con enti nazionali ed esteri, la partecipazione a organismi e iniziative internazionali, la solidarietà internazionale e tutte le attività nel settore dei diritti umani, della cultura di pace, della promozione delle pari opportunità e della tutela delle minoranze linguistiche. La Direzione, inoltre, ospita al suo interno il Comitato regionale Veneto per l'UNICEF.

Oltre alla promozione di attività e progetti di cooperazione allo sviluppo e promozione dei diritti umani in collaborazione con enti, associazioni e organismi pubblici e privati attivi nel territorio in attuazione della l.r. 55/1999, la Direzione, in ambito di promozione dei diritti umani, fornisce supporto tecnico al Comitato per i diritti umani e per la cultura di pace; cura l'organizzazione di alcuni importanti eventi, tra cui la *Conferenza biennale sui diritti umani e la cooperazione allo sviluppo* e il *Premio Veneto per la pace e la solidarietà tra i popoli*; partecipa alle attività della Commissione di Venezia del Consiglio d'Europa; provvede agli adempimenti connessi alla partecipazione della Regione al Master europeo in diritti umani e democratizzazione (E.MA).

Il ruolo della Direzione nelle attività per l'anno 2010 è quindi trasversale a quanto riportato nei paragrafi seguenti.

### **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 per i diritti umani e la cultura di pace ha il compito di concorrere alla formulazione della programmazione triennale e dei piani annuali degli interventi in materia 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.

Ai sensi dell'art. 3 della citata l.r. 55/1999, il Consiglio regionale approva, su proposta della Giunta e sulla base delle indicazioni del Comitato in analisi, un *programma triennale* che definisce gli obiettivi e le priorità per il triennio oltre ai criteri di selezione delle iniziative di promozione dei diritti umani e le modalità di concessione dei contributi regionali, seguendo le indicazioni che emergono in sede internazionale. Sulla base di questo programma, la Giunta approva, dopo aver sentito il Comitato, il *piano annuale di attuazione* che individua le iniziative culturali di informazione sui temi della promozione dei diritti umani e della cultura di pace. Esse sono realizzate sia su impegno diretto della Regione del Veneto sia mediante la concessione di contributi.

Il 12 gennaio 2010 il Consiglio regionale ha adottato, con deliberazione 5, il nuovo programma triennale deputato a coprire il periodo 2010-2012. Gli obiettivi generali individuati da tale programma riguardano: la promozione e lo sviluppo di reti di coordinamento sulla cultura dei diritti umani al fine di favorire la divulgazione delle fonti normative e la reciproca conoscenza degli attori e delle attività per la promozione dei diritti umani; l'affermazione e la promozione di una cultura dei diritti umani basata sulla non-discriminazione, il rispetto dei diritti delle donne, dell'infanzia e dell'adolescenza, delle minoranze, dei gruppi vulnerabili, in linea con le convenzioni internazionali sui diritti umani; l'affermazione e la promozione di una cultura di pace e di integrazione, fondata sul dialogo interculturale e interreligioso, la trasformazione

pacifica dei conflitti, la reciproca conoscenza delle diversità etniche, religiose o linguistiche.

Con d.g.r. 9 marzo 2010, n. 607, la Giunta regionale ha adottato il *piano di azione per l'anno 2010*. Oltre a confermare il proprio impegno, in adempimento alla l.r. 55/1999, nei confronti dell'Archivio «Pace Diritti Umani», della Fondazione Venezia per la ricerca sulla pace e del Premio regionale *Veneto per la pace e la solidarietà tra i popoli*, la Giunta ha approvato 16 iniziative dirette per l'anno 2010 e finanziato un numero di iniziative a contributo, stanziando un totale di 600.000 euro.

Le iniziative dirette finanziate dalla Regione per il 2010 sono:

– nell'ambito scolastico: il *Progetto pace 2009-2010, VI anno* dell'IPSCT «Fabio Besta» di Treviso; il *Campus europeo degli studenti del Veneto 2010: Il Cittadino Europeo* dell'Ufficio scolastico regionale per il Veneto; il progetto *La scuola e la città: dire, fare, sapere* del Comune di Rovigo; il progetto *In e Out* del Comune di Jesolo;

– nell'ambito della formazione: la *Summer School in antropologia applicata 2010* del Comune di Portogruaro; la *Rete regionale per i diritti umani e la cultura di pace* dell'Ufficio scolastico regionale per il Veneto; il programma *Cittadinanza e Costituzione: problemi e prospettive del nuovo insegnamento* dell'Istituto di istruzione superiore «Concetto Marchesi» di Padova; il programma *Primi passi per COMPASITO: i docenti attivi promotori per l'educazione ai diritti umani con i bambini nelle scuole della provincia di Padova* dell'Istituto comprensivo statale di Vigodarzere; il progetto *Diritti umani dipinti di Verde. Uomo, ambiente e sostenibilità* della Provincia di Venezia;

– in ambito di sensibilizzazione alla cittadinanza: *ImmaginAfrica 2010* del Dipartimento di storia dell'Università di Padova; il progetto *I diritti dei bambini e degli adolescenti di oggi per il mondo di domani tra realtà e utopia: politiche locali e strategie internazionali* del Comitato italiano per l'UNICEF; il percorso scuole *Sesto Obiettivo di sviluppo del millennio: l'accesso alla salute - Combattere l'HIV/AIDS, la malaria e le altre malattie* dell'Ufficio scolastico provinciale di Padova; il progetto *Abecedario sullo sviluppo umano. 100 lemmi per approfondire il tema dello sviluppo umano partendo dalla famiglia* del Comune di Ponzano Veneto; le attività relative a *Iniziative di informazione e partecipazione a fiere e manifestazioni* della Direzione relazioni internazionali, cooperazione internazionale, diritti umani e pari opportunità della Regione del Veneto; il progetto *Belluno città dei bambini* del Comune di Belluno;

– nell'ambito delle attività di ricerca: il progetto *Annuario italiano dei diritti umani* del Centro diritti umani dell'Università di Padova.

### **3.3. Archivio regionale «Pace Diritti Umani - Peace Human Rights»**

L'Archivio regionale è stato istituito ai sensi della l.r. 18/1988 e riconfermato nella successiva l.r. 55/1999. L'Archivio è gestito dal Centro diritti umani dell'Università di Padova sulla base di apposita convenzione con la Regione, secondo quanto previsto dall'art. 2 della citata legge. Si tratta di uno dei principali strumenti mediante i quali la Regione del Veneto promuove la cultura dei diritti umani, della pace, della cooperazione allo sviluppo e della solidarietà in Italia e all'estero.

L'Archivio ha funzioni di raccolta, elaborazione e messa a disposizione del pubblico di documenti, banche dati tematiche e risorse informative sulle tematiche della legge regionale, in particolare mediante l'aggiornamento puntuale del portale «Archivio Pace Diritti Umani» (<http://unipd-centrodirittiumani.it>) e la diffusione del sapere dei diritti umani attraverso strumenti multimediali e *social network*. Oltre a ciò, cura la pubblicazione di volumi, sussidi didattici, dossier di approfondimento e cd-rom multimediali e assicura il supporto tecnico-scientifico ai soggetti più immediatamente interessati alla promozione e alla pratica della cultura della pace.

L'Archivio offre sette banche dati che raccolgono, rispettivamente, gli strumenti di diritto internazionale dei diritti umani, umanitario, penale e dei rifugiati tradotti in lingua italiana; le pubblicazioni del Centro diritti umani dell'Università di Padova dal 1982 a oggi; le norme istitutive in materia di difesa civica a livello locale, provinciale e regionale; le norme in tema di pace, diritti umani e pari opportunità di Comuni (con popolazione superiore ai 5.000 abitanti), Province e Regioni; le associazioni e ONG attive in Veneto sui temi dei diritti umani e della cooperazione allo sviluppo; documenti e pubblicazioni in materia di diritti delle persone con disabilità; e i volumi disponibili presso la biblioteca «Piergiorgio Cancellieri» del Centro diritti umani. Tra i contenuti offerti dal portale si segnalano i «dossier tematici» che offrono approfondimenti e dati aggiornati su temi rilevanti in materia di pace e diritti umani e le pagine relative alle attività del Centro europeo d'eccellenza Jean Monnet «Diritti umani, dialogo interculturale e multilevel governance» e della Cattedra UNESCO «Diritti umani, democrazia e pace» dell'Università di Padova.

Nel corso del 2010 l'Archivio ha presentato la nuova versione del proprio portale web che ha costituito un'ulteriore evoluzione delle sue attività di informazione e comunicazione, anche mediante la realizzazione di una parte indipendente in lingua inglese. Inoltre, l'Archivio ha proceduto alla pubblicazione di tre numeri della rivista quadrimestrale «Pace diritti umani/Peace human rights» e all'organizzazione di una serie di iniziative in collaborazione con istituzioni e organizzazioni regionali e internazionali. Tra queste assumono particolare rilievo:

- la partecipazione alla realizzazione delle attività promosse nell'ambito del programma congiunto Unione Europea e Consiglio d'Europa intitolato *European National Preventive Mechanism against Torture (NPM) Project* (gennaio-marzo 2010);
- l'organizzazione del modulo di formazione intensivo CiMiC (*Civil-Military Cooperation*) per un gruppo di studentesse e studenti della Laurea magistrale in Istituzioni e politiche dei diritti umani e della pace dell'Università di Padova che si è svolto dal 19 al 21 ottobre 2010 presso la caserma «Mario Fiore» di Motta di Livenza (TV), sede del *Multinational CiMiC Group*;
- l'organizzazione dell'incontro tra i rappresentanti della società civile e i membri della Commissione europea contro il razzismo e l'intolleranza del Consiglio d'Europa (ECRI) svoltosi, nell'ambito del processo di redazione del quarto rapporto sull'Italia, presso il Centro diritti umani dell'Università di Padova, il giorno 24 novembre 2010;
- l'organizzazione del convegno *Povertà estrema e diritti umani: i diritti del povero* svoltosi presso l'Università di Padova il 10 dicembre 2010, in occasione della Giornata internazionale dei diritti umani e a conclusione dell'Anno europeo per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale. All'incontro ha partecipato l'Esperta indipendente delle Nazioni Unite su diritti umani e povertà estrema, Maria Sepúlveda Carmona.

Infine, nel corso del 2010 l'Archivio ha fornito il necessario supporto documen-

tale e tecnico-informatico ai Corsi di Alta formazione per docenti e dirigenti scolastici sul tema *Educazione civica, diritti umani, cittadinanza e costituzione* promossi dal Centro diritti umani e dalla Cattedra UNESCO «Diritti umani, democrazia e pace» dell'Università di Padova.

### **3.4. Fondazione Venezia per la ricerca sulla pace**

Come l'Archivio regionale, la Fondazione Venezia per la ricerca sulla pace è stata istituita con l.r. 18/1988 e riconfermata con successiva l.r. 55/1999. 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.

Negli anni più recenti le sue attività si sono concentrate, in particolare, su due temi specifici: il ruolo della memoria nella costruzione della pace e nel processo di integrazione europea e le garanzie di accesso alle risorse naturali, partendo dal problema dell'accesso all'acqua per poi giungere a trattare del problema del clima sostenibile. Dal 2001 al 2008 la Fondazione ha promosso il *Progetto Iride* che comprende la pubblicazione dell'*Annuario geopolitico della pace* e il *Salone dell'editoria di pace*.

### **3.5. Ufficio di protezione e tutela pubblica dei minori**

L'Ufficio è stato istituito con l.r. 9 agosto 1988, n. 42. Il titolare dell'Ufficio di protezione e tutela pubblica dei minori è eletto dal Consiglio regionale, al quale presenta annualmente una relazione dettagliata sull'attività svolta. Il Tutore pubblico dei minori opera per la tutela non conflittuale e non giurisdizionale dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, in piena libertà e indipendenza rispetto alle altre istituzioni pubbliche. È un'autorità monocratica, che si avvale della collaborazione di uno staff di esperti e collaboratori provenienti da diversi settori professionali e disciplinari; il suo intervento è gratuito. Dal 2001 al 2010 il Tutore pubblico dei minori della Regione del Veneto è stato Lucio Strumendo. In questo arco di tempo l'Ufficio, per lo svolgimento delle sue attività istituzionali, si è avvalso della collaborazione del Centro diritti umani dell'Università di Padova sulla base di apposita convenzione. Il 7 dicembre 2010 il Presidente del Consiglio regionale ha nominato nuovo titolare dell'Ufficio Aurea Dissegna.

La l.r. 42/1988, la Convenzione internazionale sui diritti del bambino delle Nazioni Unite e la Convenzione per l'esercizio dei diritti dei bambini del Consiglio d'Europa, costituiscono il paradigma che fonda e orienta l'azione del Tutore pubblico dei minori. Le sue funzioni sono disciplinate dall'art. 2 della citata legge regionale. Esse prevedono: la sensibilizzazione, la formazione e il sostegno dei tutori legali volontari di minori di età; la promozione, in collaborazione con gli enti locali e in collegamento con l'opinione pubblica e i mezzi di informazione, di una cultura per i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza; l'ascolto nelle situazioni di disagio, rischio o pregiudizio di minori di età segnalate all'Ufficio e interventi di orientamento, mediazione e consulenza; la vigilanza sull'assistenza prestata ai minori che vivono fuori dalla loro famiglia di origine; la segnalazione alle competenti autorità amministrative e giudiziarie e ai servizi sociali di situazioni di

rischio e pregiudizio per i minori di età; la collaborazione con le amministrazioni pubbliche per favorire la condivisione degli obiettivi; il sostegno all'assunzione di responsabilità da parte delle persone, dei professionisti e delle istituzioni che operano per l'infanzia e l'adolescenza; la costruzione di reti tra i soggetti che operano per la tutela dei minori.

Nel corso degli anni, il Tutore pubblico dei minori ha formato e accompagnato nel loro impegno oltre 900 tutori legali volontari su tutto il territorio del Veneto. Nel 2010 l'Ufficio ha continuato l'attività di formazione organizzando, in particolare, cinque nuovi corsi base di formazione in altrettante ULSS del Veneto. I testi disponibili (aggiornati a giugno 2010) documentano 139 richieste di tutori volontari da parte dell'autorità giudiziaria; sono state gestite circa 60 richieste di consulenza telefonica e sono stati aperti 17 fascicoli individuali. Nel corso del biennio 2009-2010, inoltre, il Tutore pubblico ha svolto la tutela legale di 45 minori stranieri non accompagnati trasferiti da Lampedusa a Jesolo a gennaio 2009.

L'Ufficio del Tutore pubblico ha coordinato la redazione di «linee guida» per i servizi sociali e sociosanitari del Veneto sulla cura e la segnalazione delle problematiche minorili. Nel 2010 ha accompagnato la loro attuazione e revisione, sulla base della d.g.r. 8 agosto 2008, n. 2416 (Linee di indirizzo regionali per lo sviluppo dei servizi di protezione e tutela dei bambini e degli adolescenti). L'Ufficio ha inoltre prodotto degli «orientamenti» sulla comunicazione tra scuola e servizi sociosanitari e ha realizzato su questo stesso tema tra aprile e ottobre 2010 un corso di formazione in collaborazione con il MIUR, la Direzione regionale per i servizi sociali e il Centro diritti umani dell'Università di Padova. Al corso hanno partecipato circa 80 dirigenti scolastici, insegnanti, responsabili e professionisti dei servizi territoriali, sociali e sociosanitari provenienti dall'intero territorio regionale.

In relazione alle attività di ascolto istituzionale, mediazione e consulenza, i dati relativi al periodo gennaio-novembre 2010 documentano l'apertura di 406 fascicoli (436 stimati per l'intero anno, circa 50 in più dell'anno precedente) su richieste provenienti principalmente da parte di Comuni (50%). Le problematiche sollevate risultano essere soprattutto: la trascuratezza (23%), il maltrattamento (15%), il conflitto genitoriale (14%) e l'affido (14%). Le tipologie di intervento a cui l'Ufficio ha fatto principalmente ricorso in relazione a tali richieste sono state la consulenza all'operatore sociale (69%), la mediazione (13%), l'informazione (11%) e la segnalazione agli organi giudiziari e/o amministrativi (5%).

Per quanto riguarda le attività di promozione culturale e di ricerca, si ricordano in particolare il convegno regionale *Uno sguardo sul futuro per il Garante dell'infanzia. Bilanci e prospettive dell'esperienza del Pubblico tutore dei minori del Veneto*, svoltosi il 21 giugno presso l'Università di Padova e le iniziative finalizzate alla promozione della partecipazione dei bambini e dei ragazzi nelle comunità di accoglienza. Inoltre, in adempimento alla d.g.r. 5 giugno 2010, n. 1595, l'Ufficio ha partecipato al Gruppo di lavoro per il progetto europeo *Friends on line* per la prevenzione e il contrasto del bullismo e del *cyber-bullying*, in collaborazione con il Comitato regionale per le comunicazioni (Co.re.com) del Veneto.

Il 30 aprile 2010, il Tutore pubblico dei minori del Veneto, assieme ai Garanti regionali dell'infanzia di Lazio, Marche, Campania, Friuli-Venezia Giulia e Molise, ha partecipato all'istituzione della Conferenza dei Tutori e Garanti regionali per l'infanzia e l'adolescenza (v., in questa Parte, 2.4).

### **3.6. Difensore civico**

Il Difensore civico della Regione del Veneto è stato istituito con l.r. 6 giugno 1988, n. 28. È un'autorità monocratica che svolge la propria attività in piena libertà e indipendenza a tutela dei diritti e degli interessi dei cittadini nei casi di disfunzioni o abusi della pubblica amministrazione, avvalendosi del contributo di un proprio ufficio. Il suo intervento è gratuito. Il Difensore civico della Regione del Veneto è eletto dal Consiglio regionale al quale presenta annualmente una relazione dettagliata sull'attività svolta. Dal 2001 al 2010 il titolare di questo ufficio è stato Vittorio Bottoli. Il 7 dicembre 2010 il Presidente del Consiglio regionale del Veneto ha nominato Roberto Pellegrini in qualità di nuovo Difensore civico regionale.

Al Difensore civico sono attribuiti i seguenti compiti: intervenire in caso di disfunzioni o abusi delle pubbliche amministrazioni; tutelare gli interessi diffusi; chiedere l'esibizione di qualsiasi atto o documento anche se segreto; promuovere la costituzione di tavoli di confronto e di accordo (conferenze di servizi); indirizzare il cittadino verso le più idonee strutture e consigliarlo sulle iniziative o i rimedi da adottare; promuovere la risoluzione conciliativa (mediazione) delle controversie; svolgere compiti di sollecitazione nei confronti dei responsabili dei procedimenti; chiedere l'attivazione di procedimenti disciplinari a carico di funzionari inadempienti; svolgere attività di impulso e di proposta nei confronti delle pubbliche amministrazioni.

### **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 del principio di parità e di pari opportunità sancito dalla Costituzione e dallo statuto regionale. Ai sensi della d.g.r. 1231 del 30 aprile 2004 la Commissione è assistita amministrativamente dalla Direzione regionale relazioni internazionali, cooperazione internazionale, diritti umani e pari opportunità. Il Presidente della Commissione è Simonetta Tregnano.

La funzione della Commissione è principalmente quella di 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. Può formulare pareri sullo stato di attuazione di leggi, su disegni di legge ed elaborare proprie proposte. La Commissione del Veneto svolge le proprie attività anche in collegamento con altre Commissioni a livello locale, regionale e nazionale e con altri organismi preposti alla realizzazione della parità.

Tra le attività realizzate nel corso del 2010, la Commissione ha avviato una mappatura delle strutture di accoglienza e dei centri di riferimento attivi sul territorio regionale presso i quali le donne vittime di violenza domestica possono trovare servizi di supporto e aiuto e ha pubblicato un manuale per operatori intitolato *Guardiamo avanti con sicurezza. Come individuare la violenza domestica*. La

Commissione ha pubblicato inoltre uno studio sul tema *Organizzazione dell'associazionismo femminile e dibattito politico-culturale nel Veneto dal 1944 ad oggi* e organizzato, nel maggio del 2010, un percorso formativo sullo *stalking*, di cui ha reso pubblici gli atti nel proprio sito Internet.

### **3.8. Rete integrata degli Osservatori regionali per le politiche sociali**

A partire dal 1999, la Regione del Veneto ha disciplinato l'attivazione di una rete di sette Osservatori regionali per le politiche sociali istituiti al fine di monitorare e definire nuove modalità di risposta alla complessità crescente delle politiche sociali. In attuazione di quanto previsto dall'art. 21 della l. 8 novembre 2000, n. 328 (Legge-quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali) e dalla d.g.r. 19 dicembre 2006, n. 4139, la Rete integrata degli Osservatori è stata riorganizzata al fine di superare la situazione di frammentarietà dei singoli componenti. La Rete, che fa riferimento alla Direzione regionale per i servizi sociali, nel 2010 è composta da tre Osservatori.

– *Osservatorio nuove generazioni e famiglia.* È punto di riferimento per tutti coloro che agiscono professionalmente o sulla base di un impegno personale per la promozione dei diritti dei bambini, degli adolescenti e della famiglia nella Regione. Tra le diverse funzioni a esso attribuite, l'Osservatorio si prefigge di: contribuire alla costruzione di un quadro completo e aggiornato di conoscenze sulla condizione dell'infanzia, dell'adolescenza, dei giovani e della famiglia in un rapporto di stretta collaborazione con le altre Agenzie presenti sul territorio e impegnate in questioni sociali; essere luogo di documentazione, ricerca e analisi in grado di fornire all'infrastruttura regionale informazioni per pianificare la progettazione degli interventi e delle politiche a favore dell'infanzia, dell'adolescenza, dei giovani e della famiglia; garantire una capillare diffusione delle informazioni a tutti gli operatori, favorendo la messa in circolo e la valorizzazione delle esperienze territoriali.

– *Osservatorio sulla condizione della persona anziana e disabile.* È uno strumento conoscitivo, valutativo e operativo che rileva in maniera sistematica le problematiche socio-relazionali, socio-assistenziali, culturali e sanitarie che riguardano il mondo degli anziani e dei disabili e le modalità per affrontarle. L'Osservatorio si prefigge di: diffondere pubblicamente informazioni, esperienze e risultati di ricerche e iniziative svolte a livello locale; promuovere i diritti delle persone e far conoscere le opportunità per potenziare le abilità e favorire processi e comportamenti atti a mantenere il più a lungo possibile il benessere, l'autonomia e la salute della persona anziana o con disabilità al fine di migliorarne la qualità della vita; studiare l'evoluzione della domanda e dell'offerta di servizi a favore della popolazione anziana e disabile; promuovere la crescita culturale degli addetti alla cura socio-sanitaria della popolazione anziana e disabile.

– *Osservatorio sulle dipendenze e le marginalità sociali.* È uno strumento di conoscenza centrato su un approccio trasversale e multidimensionale riguardo le tematiche della dipendenza, della marginalità e dell'esclusione sociale. In particolare, l'Osservatorio: mira a costruire progressivamente un patrimonio condiviso di conoscenze riguardanti le carceri venete e gli universi che vi ruotano attorno, le situazioni di devianza sociale e i fenomeni di abuso e sfruttamento sessuale e le dinamiche a essi collegati; promuove modalità e rafforza forme di collaborazione tra aziende socio-sanitarie locali, enti locali, terzo settore e tutti gli attori sociali che operano nell'ambito delle dipendenze e delle marginalità sociali; promuove e sostiene lo sviluppo di un approccio culturale, metodologico e operativo volto alla tutela e alla promozione della persona, della famiglia e della comunità locale.

Con deliberazione 2077 del 3 agosto 2010 la Giunta regionale ha provveduto a un ulteriore riassetto degli Osservatori regionali nell'area sociale costituendo, a partire dal 2011, un nuovo e unico Osservatorio regionale politiche sociali in luogo dei tre presentati sopra.

### **3.9. Osservatorio regionale immigrazione**

L'Osservatorio fa riferimento alla Direzione sicurezza pubblica e flussi migratori (Assessorato alle politiche dei flussi migratori) e la sua istituzione è stata prevista dal *programma triennale 2007-2009* di iniziative e interventi nel settore dell'immigrazione e dal *piano annuale 2007* adottato per darvi attuazione, 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 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.

A novembre 2010 l'Osservatorio ha pubblicato la settima relazione annuale, che aggiorna l'analisi dei flussi migratori e della presenza straniera in Regione, prestando particolare attenzione all'impatto della crisi economica sulla popolazione immigrata. Sezioni tematiche della relazione sono dedicate alla presenza straniera nel sistema scolastico e universitario e nel mondo del lavoro.

Secondo i dati contenuti nella relazione, gli stranieri residenti in Veneto a fine 2009 risultano essere 490.000 (più di 500.000 stimati per il 2010) con un'incidenza sulla popolazione regionale pari al 10%. La crescita degli stranieri residenti in Veneto ha avuto nel 2009 un incremento misurabile in circa 35.000 unità. In relazione ai Paesi di provenienza, gli stranieri residenti in Veneto, per il 25% provengono da Paesi comunitari (dalla Romania innanzitutto), per il 31% da altri Paesi dell'Europa orientale, per il 24% dall'Africa, per il 16% dall'Asia.

**Parte III**  
**L'ITALIA IN DIALOGO CON LE ISTITUZIONI**  
**INTERNAZIONALI PER I DIRITTI UMANI**



## 1. Sistema delle Nazioni Unite

### 1.1. Assemblea generale

L'Assemblea generale, principale organo deliberativo delle Nazioni Unite, si articola al proprio interno in sei Comitati specializzati, ciascuno costituito da tutti gli Stati membri delle Nazioni Unite. Le tematiche relative ai diritti umani vengono discusse 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.

Nell'ambito dei lavori dell'Assemblea generale e del Terzo Comitato, gli obiettivi principali perseguiti dall'Italia, in relazione ai diritti umani, riguardano:

– *Promozione dello stato di diritto e rafforzamento della democrazia.* L'Italia è membro, in particolare, della Comunità delle democrazie, che organizza annualmente a New York, nel mese di settembre, un incontro a livello ministeriale incentrato su uno specifico tema: per il 2010 si è trattato de *Il ruolo delle donne come fattore cruciale per la governance democratica*. L'Italia è altresì uno dei principali donatori del Fondo delle Nazioni Unite per la democrazia (UNDEF).

– *Lotta alla tortura, alla xenofobia, al razzismo e a tutte le forme di discriminazione, con particolare attenzione alla discriminazione e all'intolleranza religiosa.* L'Italia è tra i principali patrocinatori della risoluzione dell'Unione Europea, presentata alla 65<sup>a</sup> sessione dell'Assemblea generale, in tema di *Eliminazione di ogni forma di discriminazione*, approvata per consenso. L'Italia è inoltre membro del Gruppo di amici dell'Alleanza delle Civiltà, l'iniziativa lanciata da Spagna e Turchia, con gli auspici delle Nazioni Unite, per favorire il dialogo tra culture e religioni.

– *Diritti e protezione dei bambini.* L'Italia è tra i principali sponsor dell'annuale risoluzione proposta dall'Unione Europea sui diritti del bambino. Negli ultimi anni, inoltre, l'Italia ha assunto un ruolo chiave nell'attirare l'attenzione della Comunità internazionale sulla questione dei bambini coinvolti nei conflitti armati.

– *Abolizione della pena di morte.* Nel 2007 fu adottata, grazie soprattutto al contributo italiano, la risoluzione dell'Assemblea generale A/RES/62/149 sulla moratoria universale della pena di morte, sostenuta dal voto di 104 Stati membri. Nel 2008, sempre grazie al contributo determinante dell'Italia, è stata adot-

tata una seconda risoluzione in materia (A/RES/63/168), questa volta con 106 Paesi a favore. L'Italia ha continuato il proprio impegno ed è stata particolarmente attiva, insieme ai partner dell'Unione Europea e ad altri sponsor, nella presentazione di una terza risoluzione alla 65<sup>a</sup> sessione dell'Assemblea generale (A/RES/65/206, 2010). Questa volta, 109 Paesi hanno votato a favore, confermando una tendenza generale che fa ben sperare in vista dell'abolizione definitiva e generalizzata della pena capitale.

– *Lotta alla violenza contro le donne e alle mutilazioni genitali femminili.* Nel corso della 65<sup>a</sup> sessione dell'Assemblea generale, l'Italia ha lavorato insieme a diversi partner africani, tra cui l'Egitto, per costruire un consenso sulla proposta di una risoluzione sulle mutilazioni genitali femminili. A tale fine, l'Italia ha organizzato diversi incontri informali, nonché un *side-event* a livello ministeriale, insieme a Egitto, Burkina Faso e Senegal, presieduto dal Ministro per le pari opportunità Carfagna, nel mese di marzo 2010, in concomitanza con i lavori della Commissione sulla condizione della donna. L'Italia, inoltre, sostiene il programma congiunto sulle mutilazioni genitali femminili di UNICEF e UNFPA, finanziato nel 2010 con un contributo di un milione di euro.

Il Rappresentante permanente dell'Italia presso le Nazioni Unite a New York nel 2010 è Cesare Maria Ragaglini; l'incaricato a seguire i lavori del Terzo Comitato relativi ai diritti umani è Luca Zelioli. Nella tabella che segue sono riportati i principali interventi svolti dalla delegazione italiana e da rappresentanti del Governo all'Assemblea generale nel corso del 2010.

Data	Evento	Intervento
19 gennaio 2010	Plenaria informale dell'AG	Intervento dell'Amb. Ragaglini in merito ai negoziati intergovernativi sulla riforma del Consiglio di Sicurezza
17 febbraio 2010	Incontro informale dell'AG	Intervento dell'Amb. Ragaglini in merito alla revisione della Peace building Commission
22 marzo 2010	Dialogo interattivo di Alto Livello sull'acqua (Decennio internazionale «Acqua per la vita», 2005-2015)	Intervento del Min. plen. Paolo Serpi, inviato speciale del Ministero degli affari esteri
12 maggio 2010	Commissione sullo sviluppo sostenibile dell'AG	Intervento del Ministro dell'ambiente Prestigiacomo
14 maggio 2010	Plenaria informale dell'AG	Intervento del Ministro dell'ambiente Prestigiacomo sulla pirateria
17 giugno 2010	Segmento di Alto Livello sulla Convenzione di Palermo	Intervento del Ministro della giustizia Alfano
17 giugno 2010	Segmento di Alto Livello sul crimine organizzato transnazionale	Intervento del Ministro dell'interno Maroni
19 agosto 2010	Plenaria dell'AG sul rafforzamento del coordinamento dell'assistenza umanitaria delle Nazioni Unite	Intervento dell'Amb. Attilio Massimo Iannucci, inviato speciale del Ministero degli affari esteri
21 settembre 2010	Plenaria di Alto Livello dell'AG sugli Obiettivi di sviluppo del millennio	Intervento del Ministro degli esteri Frattini

segue

Data	Evento	Intervento
24 settembre 2010	Plenaria di Alto Livello sulle strategie di sviluppo dei piccoli Stati insulari in via di sviluppo (SIDS)	Intervento del Ministro dell'ambiente Prestigiacomo
25 settembre 2010	65 <sup>a</sup> sessione plenaria dell'AG	Intervento del Ministro degli esteri Frattini
21 ottobre 2010	Plenaria informale dell'AG	Intervento dell'Amb. Ragolini in merito ai negoziati intergovernativi sulla riforma del Consiglio di Sicurezza
4 novembre 2010	65 <sup>a</sup> sessione plenaria dell'AG	Intervento dell'Amb. Ragolini sulla situazione in Afghanistan
11 novembre 2010	65 <sup>a</sup> sessione plenaria dell'AG	Intervento dell'Amb. Ragolini in merito alla posizione italiana sulla riforma del Consiglio di Sicurezza
14 dicembre 2010	Plenaria informale dell'AG	Intervento dell'Amb. Ragolini in merito ai negoziati intergovernativi sulla riforma del Consiglio di Sicurezza

Fonte: Rappresentanza permanente d'Italia presso le Nazioni Unite a New York.

### 1.1.1. Risoluzioni sui diritti umani sponsorizzate dall'Italia

Il 21 dicembre 2010, nel corso della sua 65<sup>a</sup> sessione, l'Assemblea generale ha adottato 52 risoluzioni sui diritti umani, precedentemente discusse e approvate dal Terzo Comitato durante i mesi di ottobre e novembre. L'Italia, in particolare, ha presentato la proposta di 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/65/232); ha, inoltre, sponsorizzato 29 risoluzioni ed è stata chiamata a esprimere un voto (palese) su 16 di esse.

Materia	Risoluzione	Principale sponsor della risoluzione	Informazioni relative all'Italia	Esito della votazione in plenaria
Sviluppo sociale	A/RES/65/182 Seguiti della seconda Assemblea mondiale sull'invecchiamento	Yemen	Co-sponsor della risoluzione	Approvata per consenso
	A/RES/65/183 Decennio delle Nazioni Unite per l'alfabetizzazione: educazione per tutti	Mongolia	Co-sponsor della risoluzione	Approvata per consenso
	A/RES/65/184 Cooperative nello sviluppo sociale	Mongolia	Co-sponsor della risoluzione	Approvata per consenso

segue

Materia	Risoluzione	Principale sponsor della risoluzione	Informazioni relative all'Italia	Esito della votazione in plenaria
	A/RES/65/186 Realizzare gli Obiettivi di sviluppo del millennio per le persone con disabilità: verso il 2015 e oltre	Filippine	Co-sponsor della risoluzione	Approvata per consenso
Avanzamento delle donne	A/RES/65/187 Intensificare gli sforzi per eliminare ogni forma di violenza nei confronti delle donne	Francia e Paesi Bassi	Co-sponsor della risoluzione	Approvata per consenso
	A/RES/65/188 Sostegno agli sforzi per porre fine alla fistola ostetrica	Malawi	Co-sponsor della risoluzione	Approvata per consenso
	A/RES/65/190 Traffico in donne e bambine	Filippine	Co-sponsor della risoluzione	Approvata per consenso
Rifugiati, sfollati e questioni umanitarie	A/RES/65/193 Assistenza ai rifugiati, rimpatriati e sfollati in Africa	Sierra Leone	Co-sponsor della risoluzione	Approvata per consenso
	A/RES/65/194 Ufficio dell'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i rifugiati	Svezia	Co-sponsor della risoluzione	Approvata per consenso
Rapporto del Consiglio diritti umani	A/RES/65/195 Rapporto del Consiglio diritti umani	Mali	Astenzione	123 a favore, 1 contrario, 55 astensioni
	A/RES/65/196 Proclamazione del 24 marzo quale Giornata internazionale per il diritto alla verità in relazione alle massicce violazioni dei diritti umani e per la dignità delle vittime	El Salvador	Co-sponsor della risoluzione	Approvata per consenso
Promozione e protezione dei diritti dei bambini	A/RES/65/197 Diritti del fanciullo	Uruguay e Belgio	Co-sponsor della risoluzione	Approvata per consenso
Popolazioni indigene	A/RES/65/198 Popolazioni indigene	Bolivia	Co-sponsor della risoluzione	Approvata per consenso
Eliminazione del razzismo, discriminazione razziale, xenofobia e relativa intolleranza	A/RES/65/199 Inammissibilità di alcune pratiche che contribuiscono a innescare forme contemporanee di razzismo, discriminazione razziale, xenofobia e relativa intolleranza	Federazione Russa	Astenzione	129 a favore, 3 contrari, 52 astensioni
	A/RES/65/240 (approvata il 24 dicembre 2010) Sforzi globali per la totale	Yemen e Cina	Voto contrario	104 a favore, 22 contrari, 33 astensioni

Materia	Risoluzione	Principale sponsor della risoluzione	Informazioni relative all'Italia	Esito della votazione in plenaria
	eliminazione di razzismo, discriminazione razziale, xenofobia e relativa intolleranza, nonché sull'attuazione e i seguiti della Dichiarazione e del Programma d'azione di Durban			
Diritto dei popoli alla autodeterminazione	A/RES/65/202 Il diritto del popolo palestinese all'autodeterminazione	Egitto	Voto favorevole	177 a favore, 6 contrari, 4 astensioni
	A/RES/65/203 Uso dei mercenari come strumento per violare i diritti umani e impedire l'esercizio del diritto dei popoli all'autodeterminazione	Cuba	Voto contrario	127 a favore, 52 contrari, 5 astensioni
Tortura e altri trattamenti o punizioni crudeli, inumani o degradanti	A/RES/65/204 Comitato contro la tortura	Danimarca	Co-sponsor della risoluzione	Approvata per consenso
	A/RES/65/205 Tortura e altri trattamenti o punizioni crudeli, inumani o degradanti	Danimarca	Co-sponsor della risoluzione	Approvata per consenso
Questioni relative ai diritti umani, inclusi gli approcci alternativi per migliorare l'effettivo godimento dei diritti umani e delle libertà fondamentali	A/RES/65/206 Moratoria universale sulla pena di morte	Croazia	Co-sponsor della risoluzione Voto favorevole	109 a favore, 41 contrari, 35 astensioni
	A/RES/65/207 Il ruolo dell' <i>Ombudsman</i> , del mediatore e di altre istituzioni nazionali per i diritti umani nella promozione e protezione dei diritti umani	Marocco	Co-sponsor della risoluzione	Approvata per consenso
	A/RES/65/208 Esecuzioni extra-giudiziarie sommarie o arbitrarie	Finlandia	Co-sponsor della risoluzione Voto favorevole	122 favorevoli, 1 contrario, 62 astensioni
	A/RES/65/209 Convenzione internazionale per la protezione di tutte le persone dalle sparizioni forzate	Francia	Co-sponsor della risoluzione	Approvata per consenso
	A/RES/65/210 Persone scomparse	Azerbaijan	Co-sponsor della risoluzione	Approvata per consenso
	A/RES/65/211 Eliminazione di ogni forma di discriminazione e intolleranza basata sulla religione o sul credo	Belgio	Co-sponsor della risoluzione	Approvata per consenso
	A/RES/65/213 Diritti umani nell'amministrazione della giustizia	Austria	Co-sponsor della risoluzione	Approvata per consenso

segue

Materia	Risoluzione	Principale sponsor della risoluzione	Informazioni relative all'Italia	Esito della votazione in plenaria
	A/RES/65/214 Diritti umani e povertà estrema	Perù	Co-sponsor della risoluzione	Approvata per consenso
	A/RES/65/215 Eliminazione della discriminazione nei confronti delle persone affette da lebbra e dai membri delle loro famiglie	Giappone	Co-sponsor della risoluzione	Approvata per consenso
	A/RES/65/216 Globalizzazione e suo impatto sul pieno godimento di tutti i diritti umani	Egitto	Voto contrario	132 a favore, 54 contrari, 0 astensioni
	A/RES/65/217 Diritti umani e misure coercitive unilaterali	Cuba	Voto contrario	131 a favore, 53 contrari, 0 astensioni
	A/RES/65/219 Diritto allo sviluppo	Cuba	Astensione	133 a favore, 24 contrari, 28 astensioni
	A/RES/65/220 Diritto al cibo	Cuba	Co-sponsor della risoluzione	Approvata per consenso
	A/RES/65/221 Protezione dei diritti umani e delle libertà fondamentali nella lotta al terrorismo	Messico	Co-sponsor della risoluzione	Approvata per consenso
	A/RES/65/222 Promozione della pace come requisito vitale per il pieno godimento di tutti i diritti umani da parte di tutti	Cuba	Voto contrario	127 a favore, 54 contrari, 4 astensioni
	A/RES/65/223 Promozione di un ordine internazionale democratico ed equo	Cuba	Voto contrario	126 a favore, 54 contrari, 5 astensioni
	A/RES/65/224 Combattere la diffamazione delle religioni	Marocco	Voto contrario	79 a favore, 67 contrari, 40 astensioni
Situazione dei diritti umani e rapporti dei Relatori e Rappresentanti speciali	A/RES/65/225 Situazione dei diritti umani nella Repubblica democratica popolare di Corea	Belgio	Co-sponsor della risoluzione Voto favorevole	106 a favore, 20 contrari, 57 astensioni
	A/RES/65/241 (approvata il 24 dicembre 2010) Situazione dei diritti umani in Myanmar	Belgio	Co-sponsor della risoluzione Voto favorevole	85 a favore, 26 contrari, 46 astensioni
	A/RES/65/226 Situazione dei diritti umani in Iran	Canada	Co-sponsor della risoluzione Voto favorevole	78 a favore, 45 contrari, 59 astensioni

segue

Materia	Risoluzione	Principale sponsor della risoluzione	Informazioni relative all'Italia	Esito della votazione in plenaria
Controllo internazionale della droga	A/RES/65/233 Cooperazione internazionale contro il problema mondiale della droga	Messico	Co-sponsor della risoluzione	Approvata per consenso

Fonte: Nazioni Unite, Assemblea generale.

## 1.2. Consiglio dei diritti umani

Il Consiglio dei diritti umani è stato istituito dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite con la risoluzione 60/251 del 15 marzo 2006 quale proprio organo sussidiario, in sostituzione della precedente Commissione per i diritti umani. Si compone di 47 Stati membri delle Nazioni Unite eletti a rotazione dall'Assemblea generale per un periodo iniziale di tre anni, rinnovabili non più di due volte consecutive. Si riunisce a Ginevra normalmente in tre sessioni ordinarie all'anno, per un periodo complessivo minimo di dieci settimane lavorative. Pur essendo un organo di rappresentanti governativi, il Consiglio è aperto al contributo delle organizzazioni non-governative beneficianti di status consultivo, che possono partecipare alle sedute e presentare documenti scritti.

Per realizzare il mandato attribuitogli, il Consiglio ha istituito al proprio interno diversi «meccanismi» (risoluzione A/HRC/RES/5/1 del giugno 2007). I più significativi sono i seguenti:

– *Revisione periodica universale (Universal Periodic Review - UPR)*: rappresenta la principale innovazione funzionale rispetto alla precedente Commissione dei diritti umani. La UPR persegue lo scopo di sottoporre a una valutazione, compiuta dagli Stati membri del Consiglio dei diritti umani, la situazione dei diritti umani in tutti i Paesi membri delle Nazioni Unite, a partire da quelli che siedono al Consiglio. La fine del primo ciclo di revisione è prevista per il 2011, quando saranno stati esaminati i rapporti di tutti i 192 Paesi membri delle Nazioni Unite. Successivamente potrà iniziare il secondo ciclo della UPR, quello in cui gli Stati saranno valutati sull'attuazione data alle raccomandazioni da loro accettate e agli impegni presi. La procedura di valutazione di ogni singolo Stato si sviluppa in fasi successive: in una prima fase, l'esame è condotto dall'Ufficio dell'Alto Commissario per i diritti umani, sulla base di un rapporto iniziale preparato dallo Stato interessato, integrato da informazioni provenienti da diverse fonti (Organismi convenzionali – i cosiddetti *Treaty Bodies* –, Procedure speciali del Consiglio (v., in questa Parte, 1.5), altri organismi delle Nazioni Unite, organizzazioni non-governative). La documentazione viene sottoposta a un Gruppo di lavoro del Consiglio (composto da tutti i 47 Stati membri) che, dopo averla analizzata nel corso di un dibattito interattivo con rappresentanti dello Stato interessato, invia un proprio rapporto al Consiglio dei diritti umani, al quale spetterà, infine, il compito di adottare in via definitiva le raccomandazioni indirizzate allo Stato sottoposto a esame. L'esame di ciascun Paese è facilitato da un gruppo di tre Stati, la cosiddetta *troika*, che fungono da relatori.

– *Procedure speciali*: si tratta di meccanismi non giurisdizionali di monitoraggio e promozione dei diritti umani, di cui il Consiglio si serve per analizzare la situazione dei diritti umani in uno specifico Paese («mandati per Paese») o determinate questioni di rispetto

dei diritti umani non legate a specifici territori («mandati tematici»). I titolari di questi mandati possono essere persone singole (che assumono la denominazione di Relatore speciale, Rappresentante speciale del Segretario Generale o Esperto indipendente) o gruppi di lavoro. Normalmente il loro compito consiste nell'esaminare, monitorare sul campo e preparare rapporti pubblici sugli aspetti di loro competenza; il loro mandato può includere anche la possibilità di ricevere comunicazioni da individui, elaborare studi e fornire assistenza tecnico-legale ai Governi interessati. Alcuni dei mandati tematici riguardano: a) diritti economici, sociali e culturali: Esperto indipendente su diritti umani e povertà estrema; Relatore speciale sul diritto a un alloggio adeguato come componente del diritto a un adeguato standard di vita; Relatore speciale sul diritto all'educazione; b) diritti civili e politici: Relatore speciale sulla tortura e altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti; Relatore speciale sulla promozione e protezione del diritto alla libertà di opinione ed espressione; Relatore speciale sulla libertà di religione o credo.

I mandati per Paese che hanno operato nel 2010 sono i seguenti: Territori palestinesi occupati dal 1967, Sudan, Myanmar, Burundi, Cambogia, Repubblica democratica popolare di Corea, Haiti, Somalia.

– *Comitato consultivo del Consiglio*: sostituisce la Sottocommissione per la promozione e protezione dei diritti umani quale organo sussidiario del Consiglio. È composto da 18 esperti indipendenti, eletti dal Consiglio in base a un'equa rappresentanza geografica e di genere. La funzione di questo Comitato è quella di fornire consulenza al Consiglio su determinate materie ed elaborare studi e ricerche su specifiche tematiche proposte dallo stesso Consiglio.

– *Procedura di reclamo*: in base a questa procedura, così come avveniva per la precedente Commissione, il Consiglio è autorizzato a trattare, in forma riservata e cercando la collaborazione dello Stato interessato, denunce attendibili di gravi ed estese violazioni dei diritti umani in qualunque parte del mondo. Tale procedura, descritta dalla risoluzione 5/1 del 2007 del Consiglio, riprende e migliora, orientandola in particolare a una maggiore attenzione verso le vittime, la precedente procedura stabilita dalla risoluzione dell'ECOSOC 1503 (XLVIII) del 27 maggio 1970, modificata dalla risoluzione 2000/3 del 19 giugno 2000.

L'Italia è stata eletta per la prima volta al Consiglio diritti umani nel maggio 2007. La candidatura dell'Italia era stata accompagnata da una memoria preparata dal Governo (doc. A/61/863) contenente gli *impegni volontari* assunti dall'Italia per promuovere il rafforzamento dei diritti umani sul piano interno e internazionale. Sul piano internazionale tali impegni riguardavano: promozione della legalità e della democrazia, lotta a ogni forma di discriminazione (in particolare quella di genere); lotta alla tortura; impegno per la tutela dei diritti dei bambini; abolizione della pena di morte. A livello nazionale l'Italia si impegnava a completare il processo normativo per l'implementazione dello Statuto della Corte penale internazionale; ratificare e implementare il Protocollo opzionale alla Convenzione contro la tortura e altre punizioni o trattamenti crudeli, disumani o degradanti; istituire la Commissione nazionale indipendente per la promozione e protezione dei diritti umani e delle libertà fondamentali. Bisogna registrare, tuttavia, che al 31 dicembre 2010, questi ultimi impegni non sono ancora stati adempiuti.

Durante il suo mandato al Consiglio diritti umani, l'Italia ha fornito un contributo particolarmente rilevante alla preparazione della *Dichiarazione delle Nazioni Unite sull'educazione e la formazione ai diritti umani*, dando vita, insieme a Marocco, Costa Rica, Filippine, Senegal, Slovenia e Svizzera, alla *Piattaforma per*

*l'educazione e la formazione ai diritti umani*, un gruppo informale di Stati il cui ruolo è stato quello di promuovere il dibattito sul testo della Dichiarazione e facilitarne l'adozione. A tal fine, la Piattaforma ha organizzato tre consultazioni informali aperte a Stati, Agenzie delle Nazioni Unite ed esponenti della società civile, rispettivamente il 24 giugno, 3 settembre e 14 dicembre 2010. Nel luglio 2009, l'Italia, con il Consigliere Roberto Vellano, ha partecipato al *Seminario internazionale di esperti sul progetto di Dichiarazione delle Nazioni Unite sull'educazione e la formazione ai diritti umani* di Marrakech, nel corso del quale hanno presentato relazioni, tra gli altri, i professori Marco Mascia (sul tema *Il diritto all'educazione e alla formazione ai diritti umani: la responsabilità dei settori pubblico e privato*) e Antonio Papisca (sul tema *Riflessioni su aspetti salienti dell'approccio integrato all'educazione e alla formazione ai diritti umani*).

Nel 2010, l'Italia è stata rappresentata al Consiglio diritti umani in particolare dall'Ambasciatore Laura Mirachian, Rappresentante permanente presso le Organizzazioni internazionali a Ginevra, dai Consiglieri Roberto Vellano e Paolo Cuculi, e dal Primo Segretario Roberto Nocella. Sono qui di seguito riportati i principali interventi della delegazione italiana al Consiglio diritti umani nel corso del 2010.

Data	Evento	Intervento
27 gennaio 2010	Sessione speciale del Consiglio diritti umani su Haiti	Richiesta di convocazione della sessione speciale sostenuta dall'Italia e intervento durante la sessione dell'Amb. Mirachian
8-19 febbraio 2010	7ª sessione della UPR	Interventi con riferimento all'esame della situazione dei diritti umani nei seguenti Stati: El Salvador, Gambia, Fiji, San Marino, Angola, Madagascar, Slovenia, Iraq, Bosnia-Erzegovina
2 marzo 2010	13ª sessione del Consiglio diritti umani	Intervento dell'Amb. Mirachian sull'opportunità di una Dichiarazione delle Nazioni Unite sull'educazione e la formazione ai diritti umani
3 marzo 2010	13ª sessione del Consiglio diritti umani	Intervento dell'Amb. Mirachian in occasione del Segmento generale
11 marzo 2010	13ª sessione del Consiglio diritti umani	Intervento del Cons. Vellano nel corso del dibattito con la Relatrice speciale sulla libertà di religione e di credo
15 marzo 2010	13ª sessione del Consiglio diritti umani	Intervento dell'Amb. Mirachian nel corso del dibattito sulla situazione dei diritti umani in Myanmar
23 marzo 2010	13ª sessione del Consiglio diritti umani	Intervento dell'Amb. Mirachian nel corso del dibattito in Consiglio in materia di libertà religiosa
3-14 maggio 2010	8ª sessione della UPR	Interventi con riferimento all'esame della situazione dei diritti umani nei seguenti Stati: Kirgizistan, Laos, Lesotho, Spagna, Armenia, Turchia, Kuwait, Bielorussia

Data	Evento	Intervento
31 maggio 2010	14 <sup>a</sup> sessione del Consiglio diritti umani	Intervento del Cons. Vellano in occasione dell'apertura dei lavori
1 giugno 2010	14 <sup>a</sup> sessione del Consiglio diritti umani	Intervento sulla situazione in Medio Oriente
7 giugno 2010	14 <sup>a</sup> sessione del Consiglio diritti umani	Intervento del Primo Segretario Nocella nel corso del dibattito sui diritti umani delle donne
10 giugno 2010	14 <sup>a</sup> sessione del Consiglio diritti umani	Intervento del Primo Segretario Nocella in occasione dell'adozione del rapporto UPR di San Marino
14 giugno 2010	14 <sup>a</sup> sessione del Consiglio diritti umani	Intervento dell'Amb. Mirachian nel corso del dibattito generale sulla situazione in Medio Oriente
15 giugno 2010	14 <sup>a</sup> sessione del Consiglio diritti umani	Intervento del Cons. Vellano in relazione all'attuazione della Dichiarazione e del Programma d'azione di Vienna
16 giugno 2010	14 <sup>a</sup> sessione del Consiglio diritti umani	Intervento dell'Amb. Mirachian nel corso di un panel sulle cure mediche dei bambini affetti da AIDS/HIV, organizzato dalla Comunità Papa Giovanni XXIII e dalla Caritas Internationalis, e co-sponsorizzato dall'Italia
18 giugno 2010	14 <sup>a</sup> sessione del Consiglio diritti umani	Intervento dell'Amb. Mirachian in occasione della scadenza del mandato dell'Italia al Consiglio diritti umani
14 settembre 2010	15 <sup>a</sup> sessione del Consiglio diritti umani	Intervento del Cons. Cuculi sul tema bambini e conflitti armati
22 settembre 2010	15 <sup>a</sup> sessione del Consiglio diritti umani	Intervento del Primo Segretario Nocella in occasione dell'adozione del rapporto UPR dell'Armenia
29 settembre 2010	15 <sup>a</sup> sessione del Consiglio diritti umani	Intervento dell'Amb. Mirachian nel corso del dibattito sulla situazione in Somalia
29 settembre 2010	15 <sup>a</sup> sessione del Consiglio diritti umani	<i>Side event</i> sulla salute materno-infantile, organizzato dall'Italia e cosponsorizzato da Burkina Faso, Colombia e Nuova Zelanda, nonché dall'Organizzazione mondiale del commercio e dalla Partnership for Newborn, Child and Maternal Health
14 ottobre 2010	8 <sup>a</sup> sessione del Gruppo di Lavoro sulla effettiva attuazione della Dichiarazione e del Programma d'azione di Durban	Intervento del Primo Segretario Nocella per presentare il Piano Nomadi del Comune di Roma
15 ottobre 2010	Dialogo informale	Dialogo informale sul problema delle mutilazioni genitali femminili, organizzato dal Fondo delle Nazioni Unite per la popolazione (UNFPA) e

segue

Data	Evento	Intervento
		dall'UNICEF, in collaborazione con le Rappresentanze permanenti di Burkina Faso, Italia e Norvegia
1-12 novembre 2010	9ª sessione della UPR	Interventi con riferimento all'esame della situazione dei diritti umani nei seguenti Stati: Liberia, Malawi, Mongolia, Panama, Bulgaria, Honduras, Stati Uniti, Giamaica, Croazia, Mauritania, Libano
25 novembre 2010	Seminario	Intervento del Primo Segretario Nocella in occasione del seminario di esperti intitolato <i>Eliminazione di tutte le forme di violenza contro le donne - Sfide, buone pratiche e opportunità</i> , organizzato dall'OHCHR

Fonte: Rappresentanza permanente d'Italia presso le Nazioni Unite a Ginevra.

### 1.2.1. Risoluzioni sponsorizzate dall'Italia

Nel corso del 2010, l'Italia ha partecipato alla 13ª sessione speciale del Consiglio diritti umani sull'adozione di un approccio diritti umani al processo di ricostruzione ad Haiti e a tre sessioni ordinarie del Consiglio, di cui due in qualità di Stato membro (13ª e 14ª) e una in qualità di osservatore (15ª).

Nel corso della sessione speciale su Haiti, l'Italia ha sponsorizzato la risoluzione finale A/HRC/S-13/L.1, adottata per consenso dal Consiglio.

Nel corso della 13ª sessione ordinaria del Consiglio (1-26 marzo 2010) sono state adottate 27 risoluzioni: l'Italia ne ha sponsorizzata una, co-sponsorizzate nove, di cui otto adottate con voto palese, qui di seguito riportate:

Risoluzione	Stato che ha presentato la risoluzione	Informazioni relative all'Italia	Esito della votazione
A/HRC/RES/13/1 Composizione dello staff dell'Ufficio dell'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i diritti umani	Cuba	Voto contrario	31 a favore, 12 contrari, 3 astensioni
A/HRC/RES/13/3 Gruppo di lavoro sul Protocollo opzionale alla Convenzione sui diritti del bambino	Thailandia	Co-sponsor della risoluzione	Approvata per consenso
A/HRC/RES/13/5 Diritti umani nel Golan siriano occupato	Pakistan	Astensione	31 a favore, 1 contrario, 15 astensioni
A/HRC/RES/13/6 Diritto del popolo palestinese all'autodeterminazione	Pakistan	Voto favorevole	45 a favore, 1 contrario

segue

Risoluzione	Stato che ha presentato la risoluzione	Informazioni relative all'Italia	Esito della votazione
A/HRC/RES/13/7 Insediamenti israeliani nei Territori palestinesi occupati, inclusa Gerusalemme est, e nel Golan siriano occupato	Pakistan	Voto favorevole	46 a favore, 1 contrario
A/HRC/RES/13/8 Le gravi violazioni dei diritti umani di Israele nei Territori palestinesi occupati, inclusa Gerusalemme est	Pakistan	Voto contrario	31 a favore, 9 contrari, 7 astensioni
A/HRC/RES/13/9 Seguito del rapporto della missione internazionale indipendente di <i>fact-finding</i> delle Nazioni Unite sul conflitto a Gaza	Pakistan	Voto contrario	29 a favore, 6 contrari, 11 astensioni
A/HRC/RES/13/10 Alloggio adeguato come componente del diritto a un adeguato standard di vita, nell'ambito dei grandi eventi	Germania e Finlandia	Co-sponsor della risoluzione	Approvata per consenso
A/HRC/RES/13/11 Diritti delle persone con disabilità	Messico	Co-sponsor della risoluzione	Approvata per consenso
A/HRC/RES/13/12 Diritti delle persone appartenenti a minoranze nazionali, etniche, religiose e linguistiche	Austria	Co-sponsor della risoluzione	Approvata per consenso
A/HRC/RES/13/13 Protezione dei difensori dei diritti umani	Norvegia	Co-sponsor della risoluzione	Approvata per consenso
A/HRC/RES/13/14 Situazione dei diritti umani nella Repubblica democratica popolare di Corea	Giappone e Spagna	Co-sponsor della risoluzione; voto favorevole	28 a favore, 5 contrari, 13 astensioni
A/HRC/RES/13/15 Dichiarazione delle Nazioni Unite sull'educazione e la formazione ai diritti umani	Marocco	Sponsor principale della risoluzione	Approvata per consenso
A/HRC/RES/13/16 Combattere la diffamazione delle religioni	Pakistan	Voto contrario	20 a favore, 17 contrari, 8 astensioni
A/HRC/RES/13/19 Tortura e altri trattamenti o punizioni crudeli, inumani, o degradanti: il ruolo e la responsabilità di giudici, pubblici ministeri e avvocati	Danimarca	Co-sponsor della risoluzione	Approvata per consenso
A/HRC/RES/13/21 Rafforzamento della cooperazione tecnica nella Repubblica di Guinea	Nigeria	Co-sponsor della risoluzione	Approvata per consenso
A/HRC/RES/13/24 Protezione dei giornalisti in situazioni di conflitto armato	Egitto	Co-sponsor della risoluzione	Approvata per consenso

Fonte: Nazioni Unite, Consiglio diritti umani.

Nel corso della 14<sup>a</sup> sessione ordinaria del Consiglio (31 maggio-18 giugno 2010) sono state adottate 16 risoluzioni: l'Italia ne ha sponsorizzate tre, ne ha co-sponsorizzate sei ed è stata chiamata a esprimere un voto su tre di esse:

Risoluzione	Stato che ha presentato la risoluzione	Informazioni relative all'Italia	Esito della votazione
A/HRC/RES/14/1 I gravi attacchi delle forze israeliane contro il convoglio navale umanitario	Pakistan	Voto contrario	32 a favore, 3 contrari, 9 astensioni
A/HRC/RES/14/2 Tratta di persone, in particolare donne e bambini: cooperazione regionale per promuovere un approccio diritti umani alla lotta contro la tratta di persone	Germania e Filippine	Co-sponsor della risoluzione	Approvata per consenso
A/HRC/RES/14/3 Promozione del diritto dei popoli alla pace	Cuba	Voto contrario	31 a favore, 14 contrari, 3 astensioni
A/HRC/RES/14/4 Gli effetti del debito estero e altri obblighi internazionali finanziari in capo agli Stati sul pieno godimento di tutti i diritti umani, in particolare i diritti economici, sociali e culturali	Cuba	Voto contrario	31 a favore, 13 contrari, 3 astensioni
A/HRC/RES/14/5 Il ruolo della prevenzione nella promozione e protezione dei diritti umani	Ucraina	Sponsor della risoluzione	Approvata per consenso
A/HRC/RES/14/6 Mandato del Relatore speciale sui diritti umani delle persone sfollate	Austria e Uganda	Co-sponsor della risoluzione	Approvata per consenso
A/HRC/RES/14/10 Sparizioni forzate o involontarie	Francia e Marocco	Co-sponsor della risoluzione	Approvata per consenso
A/HRC/RES/14/11 Mandato del Relatore speciale sulla libertà di religione o credo	Spagna	Co-sponsor della risoluzione	Approvata per consenso
A/HRC/RES/14/12 Incrementare gli sforzi per eliminare ogni forma di violenza contro le donne	Canada	Co-sponsor della risoluzione	Approvata per consenso
A/HRC/RES/14/13 Questione della realizzazione in tutti gli Stati dei diritti economici, sociali e culturali: <i>follow-up</i> della risoluzione 4/1 del Consiglio diritti umani	Portogallo	Co-sponsor della risoluzione	Approvata per consenso
A/HRC/RES/14/14 Assistenza tecnica e cooperazione sui diritti umani per il Kirgizistan	Kirgizistan e Stati Uniti	Sponsor della risoluzione	Approvata per consenso
A/HRC/RES/14/15 Affrontare gli attacchi ai bambini a scuola in Afghanistan	Afghanistan e Stati Uniti	Sponsor della risoluzione	Approvata per consenso

Fonte: Nazioni Unite, Consiglio diritti umani.

Il 18 giugno 2010, l'Italia ha terminato il suo primo mandato in qualità di membro del Consiglio diritti umani, congedandosi con una nota verbale indirizzata al Segretariato del Consiglio (doc. A/HRC/14/G/3) e riservandosi di presentare la propria candidatura per un successivo mandato, a partire dal 2011.

L'Italia ha comunque partecipato come osservatore (priva, quindi, del diritto di voto) alla 15<sup>a</sup> sessione ordinaria del Consiglio (13 settembre-1 ottobre 2010), sponsorizzando una risoluzione e co-sponsorizzandone 14:

Risoluzione	Stato che ha presentato la risoluzione	Informazioni relative all'Italia	Esito della votazione
A/HRC/RES/15/2 Relatore speciale sulle forme contemporanee di razzismo	Regno Unito	Co-sponsor della risoluzione	Approvata per consenso
A/HRC/RES/15/3 Indipendenza e imparzialità del sistema giudiziario e degli avvocati	Ungheria	Co-sponsor della risoluzione	Approvata per consenso
A/HRC/RES/15/4 Diritto all'educazione: follow-up della risoluzione 8/4 del Consiglio diritti umani	Portogallo	Co-sponsor della risoluzione	Approvata per consenso
A/HRC/RES/15/5 Genetica forense e diritti umani	Argentina	Co-sponsor della risoluzione	Approvata per consenso
A/HRC/RES/15/8 Alloggio adeguato come componente del diritto a un adeguato standard di vita	Finlandia e Germania	Co-sponsor della risoluzione	Approvata per consenso
A/HRC/RES/15/9 Diritti umani e accesso all'acqua potabile e ai sistemi di sanificazione	Germania e Spagna	Co-sponsor della risoluzione	Approvata per consenso
A/HRC/RES/15/10 Eliminazione della discriminazione nei confronti delle persone affette da lebbra e dai membri delle loro famiglie	Giappone	Co-sponsor della risoluzione	Approvata per consenso
A/HRC/RES/15/11 Programma mondiale per l'educazione ai diritti umani: adozione del Piano di azione per la seconda fase	Costa Rica	Co-sponsor della risoluzione	Approvata per consenso
A/HRC/RES/15/17 Prevenzione della mortalità materna e diritti umani: seguiti della risoluzione 11/8 del Consiglio	Nuova Zelanda	Co-sponsor della risoluzione	Approvata per consenso
A/HRC/RES/15/18 Detenzione arbitraria	Francia	Co-sponsor della risoluzione	Approvata per consenso
A/HRC/RES/15/19 Linee guida provvisorie su povertà estrema e diritti umani	Francia	Co-sponsor della risoluzione	Approvata per consenso
A/HRC/RES/15/20 Assistenza tecnica alla Cambogia	Giappone	Co-sponsor della risoluzione	Approvata per consenso
A/HRC/RES/15/21 Diritto alla libertà di riunione e associazione pacifica	Maldivi e Stati Uniti	Co-sponsor della risoluzione	Approvata per consenso

segue

Risoluzione	Stato che ha presentato la risoluzione	Informazioni relative all'Italia	Esito della votazione
A/HRC/RES/15/23 Eliminazione delle discriminazioni nei confronti della donna	Colombia e Messico	Co-sponsor della risoluzione	Approvata per consenso
A/HRC/RES/15/28 Assistenza alla Somalia nell'ambito dei diritti umani	Nigeria	Sponsor della risoluzione	Approvata per consenso

Fonte: Nazioni Unite, Consiglio diritti umani.

### 1.2.2. Revisione periodica universale

Dall'8 al 19 febbraio 2010 si è svolta a Ginevra la 7<sup>a</sup> sessione del meccanismo di Revisione periodica universale (UPR) del Consiglio diritti umani delle Nazioni Unite. Nel corso della sessione, sono stati analizzati i rapporti di 16 Paesi: Angola, Egitto, Madagascar, Gambia, Qatar, Fiji, Iran, Iraq, Kazakhstan, Bolivia, Nicaragua, El Salvador, Italia, San Marino, Slovenia, Bosnia-Erzegovina.

L'Italia è stata sottoposta alla UPR il 9 febbraio 2010. L'esame è stato condotto dinanzi al Gruppo di lavoro della UPR del Consiglio diritti umani, ed è stato facilitato da una *troika* composta da Slovacchia, Argentina e Ghana.

In tale sede, l'Italia è stata rappresentata da una delegazione di alto livello, composta da 25 funzionari di vari Ministeri e guidata dal Viceministro per gli affari esteri Vincenzo Scotti e dal Presidente del Comitato interministeriale per i diritti umani Valentino Simonetti.

#### *Documentazione relativa all'Esame periodico universale dell'Italia*

Rapporto dell'Italia	A/HRC/WG.6/7/ITA/1
Rapporto contenente informazioni delle Nazioni Unite	A/HRC/WG.6/7/ITA/2
Rapporto contenente informazioni di altri attori (ONG e Consiglio d'Europa)	A/HRC/WG.6/7/ITA/3
Rapporto finale contenente le raccomandazioni all'Italia	A/HRC/14/4
Osservazioni dell'Italia alle raccomandazioni formulate	A/HRC/14/4/Add.1
Data dell'Esame periodico universale dinanzi al Gruppo di lavoro del Consiglio diritti umani	9 e 11 febbraio 2010
Data di adozione del rapporto finale da parte del Consiglio diritti umani	9 giugno 2010, durante la 14 <sup>a</sup> sessione plenaria del Consiglio (31 maggio-18 giugno 2010)

Fonte: Nazioni Unite, Consiglio diritti umani.

Nel corso dell'*illustrazione del rapporto*, il Viceministro Scotti ha sottolineato che l'Italia sta affrontando numerose sfide dovute principalmente alla trasformazione

da Paese di emigrazione a Paese di immigrazione. Il rapporto affronta, tra le altre, le seguenti aree tematiche:

- *contesto normativo e istituzionale*: rispetto dei diritti umani nel quadro costituzionale, nelle leggi ordinarie e nel sistema giudiziario, nonché in relazione alle attività dei poteri legislativo, esecutivo e giudiziario;
- *specifici diritti umani*: diritti civili e politici, asilo e immigrazione, tratta di esseri umani, politiche di integrazione, dialogo con le comunità religiose, protezione da ogni forma di tortura, lotta alla xenofobia, diritti delle minoranze rom e sinti, uguaglianza di genere e violenza contro le donne, diritti umani nella lotta al terrorismo, diritti economici, sociali e culturali;
- *risultati e buone pratiche*: dialogo e cooperazione con la società civile; educazione e formazione ai diritti umani; responsabilità dei pubblici ufficiali; cooperazione internazionale allo sviluppo;
- *priorità nazionali*: politiche contro la discriminazione e per l'integrazione dei migranti in Italia, promozione dei diritti delle persone con disabilità.

Nel corso del *dibattito interattivo* che ne è seguito, della durata di circa tre ore, la delegazione italiana ha dovuto rispondere a domande, preoccupazioni e raccomandazioni espresse dai rappresentanti dei Paesi membri del Consiglio diritti umani e degli altri Paesi osservatori. Ben 64 Paesi hanno chiesto di poter intervenire, ma solo 51 hanno potuto effettivamente prendere la parola per ragioni di tempo. Le informazioni necessarie allo svolgimento del dibattito sono state fornite, oltre che dal rapporto del Governo italiano, da due documenti sintetici preparati dall'Ufficio dell'Alto Commissario per i diritti umani delle Nazioni Unite: la compilazione riassuntiva di tutte le raccomandazioni degli organi convenzionali (*Treaty Bodies*) e dei Relatori speciali, che hanno considerato la situazione italiana negli ultimi quattro anni; e la sintesi delle informazioni aggiuntive pervenute da altri *stakeholders*, in questo caso organizzazioni non-governative e Consiglio d'Europa. Le ONG che avevano inviato informazioni per la UPR dell'Italia erano: Amnesty International; Comitato per la Promozione e la Protezione dei Diritti Umani; European Roma Rights Centre; Franciscans International; Global Initiative to End All Corporal Punishment of Children; Human Rights Watch; International Commission of Jurists; Index on Censorship; ArciGay, Ilga Europe, Crisalide e altri (rapporto congiunto); Unione forense per la tutela dei diritti dell'uomo. L'Italia, inoltre, ha dovuto tener conto delle richieste di chiarimenti inviate per iscritto al Governo prima della sessione da parte di Austria, Danimarca, Norvegia, Svezia, Regno Unito, Repubblica Ceca, Germania e Paesi Bassi.

Gli Stati intervenuti, in particolare, hanno espresso le proprie preoccupazioni e formulato specifiche raccomandazioni in relazione ai seguenti aspetti:

- aumento di atteggiamenti xenofobi, discriminazione razziale e discorsi di incitamento all'odio da parte di alcuni politici nei confronti dei migranti e delle popolazioni rom e sinti;
- discriminazioni di genere nel mercato del lavoro, soprattutto in termini di uguaglianza di remunerazione a parità di lavoro svolto, e rappresentanza inadeguata delle donne in politica;
- aumento del numero di casi di tratta di esseri umani e forme contemporanee di schiavitù;
- necessità di riconsiderare la criminalizzazione dei migranti irregolari e di assumere adeguate misure legislative per depenalizzare lo status di persona senza documenti;

- mancanza di indipendenza del sistema mediatico e di criteri obiettivi e trasparenti per regolare il sistema delle licenze di trasmissione;
- assenza di una definizione del crimine di tortura all'interno della legislazione nazionale, così come richiesto dalla Convenzione contro la tortura;
- assenza di iniziative per assicurare l'indipendenza del sistema giudiziario;
- assenza di condanne e di un'effettiva volontà di perseguire i responsabili di discriminazioni e aggressioni basate sull'orientamento sessuale;
- necessità di istituire una Commissione nazionale indipendente sui diritti umani nel rispetto dei «Principi di Parigi»;
- necessità di ratificare al più presto la Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti dei lavoratori migranti, la Convenzione internazionale sulle sparizioni forzate, il Protocollo opzionale alla Convenzione contro la tortura e la Convenzione del Consiglio d'Europa sulle misure contro la tratta di esseri umani.

Al termine di questa prima fase, l'11 febbraio 2010 il Gruppo di lavoro sulla UPR ha adottato, in via provvisoria, il rapporto A/HRC/14/4, trasmettendolo al Consiglio diritti umani per la sua approvazione definitiva. Il rapporto contiene 92 raccomandazioni al Governo italiano sulle possibili misure (giuridiche, politiche e istituzionali) da adottare per potenziare il sistema nazionale di promozione e protezione dei diritti umani.

Il Consiglio diritti umani ha definitivamente adottato il rapporto il 9 giugno 2010, nel corso della sua 14<sup>a</sup> sessione plenaria. Durante la sessione, l'Italia è stata chiamata a fornire risposte esaustive su ciascuna delle 92 raccomandazioni, menzionando i motivi per cui le raccomandazioni sono state accettate o meno.

L'Italia ha *pienamente accettato* 78 raccomandazioni (di cui 44 considerate già implementate o in fase di implementazione. Si tratta delle nn. 3, 5, 6, 7, 9, 10, 11, 12, 13, 15, 23, 24, 25, 26, 28, 29, 30, 32, 33, 34, 35, 37, 41, 42, 43, 53, 55, 57, 60, 67, 68, 76, 77, 78, 79, 80, 82, 83, 84, 85, 86, 87, 88, 92). In particolare, si è impegnata a ratificare il Protocollo opzionale alla Convenzione contro la tortura e a istituire l'apposito meccanismo di prevenzione nazionale (raccomandazione 4).

Due raccomandazioni sono state *parzialmente accettate*: le nn. 21 e 75. In relazione alla n. 21, l'Italia ha ribadito il proprio impegno a sradicare ogni forma di razzismo, ma ha affermato, allo stesso tempo, di non poter sottoscrivere gli impegni contenuti nei documenti finali della Conferenza di revisione di Durban del 2009, poiché scelse di non partecipare a quell'evento.

L'Italia ha infine *respinto* 12 raccomandazioni: le nn. 1, 2, 8, 14, 17, 38, 49, 56, 58, 72, 73, 81. Tra queste, si segnalano in particolare le seguenti:

– *Raccomandazione 2 relativa alla ratifica della Convenzione sulla protezione dei diritti dei lavoratori migranti e dei membri delle loro famiglie*. L'Italia ha respinto tale raccomandazione sulla base della seguente motivazione: «La legislazione italiana già garantisce molti dei diritti sanciti nella Convenzione sulla protezione dei diritti dei lavoratori migranti e dei membri delle loro famiglie. Tuttavia, l'Italia non è nella posizione di ratificare tale strumento poiché esso non traccia alcuna distinzione tra lavoratori migranti regolari e irregolari, ed un'eventuale firma e ratifica può essere pianificata solo congiuntamente ad altri partner europei, poiché molte delle disposizioni della Convenzione rientrano nelle competenze dell'Unione Europea».

– *Raccomandazione 8 relativa all'incorporazione del reato di tortura nella legislazio-*

*ne nazionale*, ai sensi degli artt. 2 e 4 della Convenzione contro la tortura e altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti del 1984 (ratificata dall'Italia nel 1988). L'Italia ha respinto tale raccomandazione sulla base della seguente motivazione: «In Italia, la tortura è punibile sottoforma di vari reati e circostanze aggravanti [...]. Anche se non è codificata come un crimine specifico all'interno del codice penale italiano, sia il quadro costituzionale che quello normativo perseguono atti di violenza fisica e morale perpetrati nei confronti di persone soggette alla privazione della propria libertà personale. Entrambi i quadri di riferimento prevedono sanzioni per tutte le condotte criminali contenute nella definizione di tortura ai sensi dell'art. 1 della rilevante Convenzione».

– *Raccomandazione 14 relativa alla creazione di Istituzioni nazionali indipendenti per i diritti umani*, in adempimento della risoluzione dell'Assemblea generale 48/134 del 20 dicembre 1993, entro la fine del 2010. L'Italia ha respinto tale raccomandazione sulla base della seguente motivazione: «Un progetto di legge sulla creazione di una Istituzione nazionale indipendente per i diritti umani sarà sottoposto al Parlamento non appena saranno rese disponibili le necessarie risorse finanziarie. Tuttavia, in osservanza del principio della separazione dei poteri, il Governo non è nella posizione di impegnare il Parlamento ad agire entro una determinata scadenza».

– *Raccomandazioni 72, 73, 81 relative all'eliminazione delle disposizioni legislative che criminalizzano l'immigrazione irregolare* (con particolare riferimento alla l. 94/2009). L'Italia ha respinto tali raccomandazioni sulla base della seguente motivazione: «La gestione di ampi flussi migratori è una sfida molto seria per ogni Stato. In tale contesto, è importante porre in essere gli strumenti necessari per combattere contro la tratta di esseri umani e promuovere forme di migrazioni regolari. La legislazione del 2009 si pone un duplice obiettivo: assicurare che i migranti – coloro che non sono titolari di alcuna forma di protezione – facciano effettivamente ritorno al loro Paese di origine, e di prevenire il loro coinvolgimento nelle reti del crimine organizzato. Tali misure intendono perseguire comportamenti criminali di singoli individui e nessuna disposizione deve intendersi indirizzata contro una qualsiasi comunità, gruppo o classe, né è tanto meno legata a forme di discriminazione o xenofobia. Secondo tali linee, le circostanze aggravanti a cui è stato fatto riferimento hanno il solo scopo di prevenire il coinvolgimento di migranti irregolari nel crimine organizzato».

Nel dibattito interattivo che ne è seguito, oltre ad alcuni Stati, sono intervenute anche dieci organizzazioni non-governative per commentare le posizioni del Governo italiano: Volontariato internazionale per lo sviluppo, Human Rights Watch, Charitable Institute for Protecting Social Victims, International Federation for Human Rights Leagues, Amnesty International, Save the Children, Rencontre africaine pour la defence des droits de l'homme, Reporters Without Borders, European Federation of Gays and Lesbians, Franciscan International.

Si segnala, infine, che nel corso dell'8ª sessione della UPR (3-14 maggio 2010), l'Italia è stata membro della *troika* per la Revisione periodica universale di Grenada, insieme a Gabon e Qatar.

### 1.2.3. Procedure speciali

I Relatori speciali, nell'ambito dei rispettivi mandati, presentano annualmente al

Consiglio diritti umani rapporti di sintesi contenenti, se del caso, le comunicazioni inviate ai Governi su casi individuali di presunte violazioni dei diritti umani, corredate con le risposte dei Governi stessi e le eventuali osservazioni del Relatore speciale. Nel corso del 2010, l'Italia è stata interessata da sette rapporti di questa natura.

Sessione Consiglio	Data	Simbolo	Titolo
13	22/02/2010	A/HRC/13/20/Add.1	Rapporto del Relatore speciale sull'alloggio adeguato quale componente del diritto a un adeguato standard di vita, e sul diritto a non subire discriminazioni in tale contesto, Raquel Rolnik - Addendum - Sintesi delle comunicazioni inviate e delle risposte ricevute dai Governi e da altri attori
13	24/02/2010	A/HRC/13/22/Add.1	Rapporto del Relatore speciale sulla situazione dei difensori dei diritti umani, Margaret Sekaggya - Addendum - Sintesi dei casi trasmessi ai Governi e delle risposte ricevute
14	16/04/2010	A/HRC/14/30/Add.1	Rapporto del Relatore speciale sui diritti umani dei migranti, Jorge A. Bustamante - Addendum - Comunicazioni inviate ai Governi e risposte ricevute
14	17/05/2010	A/HRC/14/25/Add.1	Rapporto del Relatore speciale sul diritto all'educazione, Vernor Muñoz - Addendum - Comunicazioni inviate ai Governi e risposte ricevute
14	21/05/2010	A/HRC/14/43/Add.1	Rapporto del Relatore speciale sulle forme contemporanee di razzismo, discriminazione razziale, xenofobia e relativa intolleranza, Githu Muigai - Addendum - Sintesi dei casi trasmessi ai Governi e risposte ricevute
14	01/06/2010	A/HRC/14/23/Add.1	Rapporto del Relatore speciale sulla promozione e protezione del diritto alla libertà di opinione ed espressione, Frank La Rue - Addendum - Sintesi dei casi trasmessi ai Governi e risposte ricevute
14	18/06/2010	A/HRC/14/24/Add.1	Rapporto del Relatore speciale sulle esecuzioni arbitrarie, sommarie o extragiudiziarie, Philip Alston - Addendum - Comunicazioni a e dai Governi

Fonte: Nazioni Unite, Consiglio diritti umani.

– 22 febbraio 2010: *Rapporto del Relatore speciale sull'alloggio adeguato quale componente del diritto a un adeguato standard di vita, e sul diritto a non subire discriminazioni in tale contesto*, Raquel Rolnik. Il rapporto contiene l'appello urgente inviato il 23 aprile 2009 al Governo italiano da parte del Relatore sull'alloggio

adeguato e del Relatore sulle questioni delle minoranze, per richiedere informazioni sullo sgombero forzato subito da una comunità rom composta da circa 140 persone, avvenuto il 31 marzo 2009 nel Comune di Milano. Il rapporto contiene anche la risposta del Governo italiano, datata 1 luglio 2009, nella quale si afferma che lo sgombero, reso necessario per le condizioni di insicurezza del campo, è avvenuto nel pieno rispetto della legislazione penale italiana.

– 24 febbraio 2010: *Rapporto del Relatore speciale sulla situazione dei difensori dei diritti umani*, Margaret Sekaggya. Il rapporto contiene l'appello urgente inviato il 9 gennaio 2009 al Governo italiano da parte del Relatore sulla situazione dei difensori dei diritti umani e del Relatore sulla libertà di opinione ed espressione circa le inchieste in corso per individuare gli autori delle minacce di morte nei confronti del giornalista e scrittore Roberto Saviano. Il rapporto contiene anche la risposta del Governo italiano, datata 3 marzo 2009, nella quale si dà notizia dei procedimenti investigativi e giudiziari in corso.

– 16 aprile 2010: *Rapporto del Relatore speciale sui diritti umani dei migranti*, Jorge A. Bustamante. Il rapporto contiene l'appello urgente inviato l'11 gennaio 2010 al Governo italiano da parte del Relatore sui diritti umani dei migranti e del Relatore speciale sulle forme contemporanee di razzismo, discriminazione razziale, xenofobia e relativa intolleranza, Githu Muigai, per ricevere informazioni sulle violenze di carattere xenofobo che hanno colpito i lavoratori migranti di origine africana nella cittadina di Rosarno (Calabria) nei primi giorni del mese di gennaio 2010. Il Governo ha risposto il 9 marzo 2010, sottolineando il pronto intervento delle forze dell'ordine e della magistratura, che ha immediatamente aperto un'inchiesta al riguardo. Il rapporto contiene altresì la lettera inviata il 31 dicembre 2009 al Governo italiano da parte del Relatore sui diritti umani dei migranti e del Relatore sul diritto all'educazione, Vernor Muñoz, in relazione ad alcuni sviluppi legislativi in Italia, tra cui: la l. 15 luglio 2009, n. 94 sulla sicurezza pubblica; il d.l. 23 febbraio 2009, n. 11; la l. 24 luglio 2008, n. 125; la l. 31 luglio 2005, n. 155. I due Relatori speciali ritengono che, sulla base delle informazioni ricevute, tali leggi potrebbero avere un impatto negativo sui diritti dei migranti, con particolare riferimento ai seguenti aspetti: status di migrante irregolare come fattore aggravante nelle condanne; reato di ingresso e soggiorno irregolare; espulsione degli stranieri; estensione della detenzione amministrativa per i migranti; restrizioni al trasferimento di denaro; modifiche al codice civile che incidono sul diritto dei migranti al matrimonio; restrizioni al diritto di essere registrati alla nascita. Il 31 marzo 2010 il Governo ha risposto a tali preoccupazioni, affermando che l'obiettivo di tale legislazione è quello di contrastare comportamenti criminali di singoli individui, e che nessuna disposizione è in alcun modo mirata a colpire determinati gruppi, comunità o classi, né è ispirata a forme di discriminazione e xenofobia.

– 1 giugno 2010: *Rapporto del Relatore speciale sulla promozione e protezione del diritto alla libertà di opinione ed espressione*, Frank La Rue. Il rapporto contiene la lettera inviata il 1° marzo 2010 al Governo italiano da parte del Relatore sulla libertà di opinione ed espressione e del Relatore sulla situazione dei difensori dei diritti umani, per richiedere chiarimenti sulla sentenza di condanna per interruzione di pubblico servizio emessa nei confronti di Roberto Malini e Dario Picciau, Co-presidenti di EveryOne Group, organizzazione non-governativa che lavora per la promozione e tutela dei diritti delle minoranze in Italia, inclusa la

popolazione rom. Alla fine del 2010 il Governo italiano non aveva fornito alcuna risposta al riguardo.

– 18 giugno 2010: *Rapporto del Relatore speciale sulle esecuzioni arbitrarie, sommarie o extragiudiziarie*, Philip Alston. Il rapporto contiene la lettera inviata il 12 febbraio 2010 al Governo italiano da parte del Relatore sulle esecuzioni arbitrarie e del Relatore sulla tortura, per richiedere informazioni circa lo stato di avanzamento delle inchieste relative al decesso in custodia carceraria di sette persone (Stefano Cucchi, Aldo Bianzino, Federico Aldrovandi, Marcello Lonzi e altre tre, detenute rispettivamente nei penitenziari di Velletri, Imperia e Lecce, le cui generalità non sono state comunicate) tra il 2003 e il 2009. Tali decessi potrebbero essere imputabili a tortura, negligenza, uso eccessivo della forza o condizioni di detenzione giudicate rischiose per la vita dei detenuti. Alla fine del 2010 il Governo italiano non aveva fornito alcuna risposta al riguardo.

In aggiunta a tali rapporti, nel corso del 2010 l'Italia è stata interessata da due comunicati pubblici da parte di alcuni Relatori speciali:

– 12 gennaio 2010. I Relatori speciali Bustamante e Muigai hanno emesso un comunicato pubblico in cui condannano la violenza esplosa nella cittadina calabrese di Rosarno, affermando che la violenza, sia essa perpetrata da cittadini italiani o da lavoratori migranti, deve essere affrontata nel rispetto dello stato di diritto, e che i diritti umani devono sempre essere tutelati, indipendentemente dallo status della persona migrante. Secondo i due Relatori speciali, la violenza scoppiata a Rosarno è estremamente preoccupante dal momento che rivela problemi di razzismo gravi e radicati contro quei lavoratori migranti. I Relatori hanno quindi invitato le autorità italiane ad adottare strategie atte a migliorare le condizioni di vita e di lavoro dei lavoratori migranti, nonché una politica migratoria pienamente conforme agli standard internazionali in materia di diritti umani. Accogliendo positivamente le azioni iniziali intraprese dalle autorità per indagare sugli eventi, i Relatori hanno sottolineato l'urgenza, per le autorità italiane, di rafforzare le attività contro il razzismo, incentivare l'educazione ai diritti umani, denunciare immediatamente i discorsi che incitano all'odio e perseguire i responsabili di azioni violente e razziste.

– 13 luglio 2010. Il Relatore speciale La Rue ha sollecitato il Governo italiano ad abolire o rivedere il d.d.l. 1415 in materia di sorveglianza e intercettazioni a fini investigativi, poiché potrebbe minare la capacità di fruire del diritto alla libertà di espressione in Italia. Secondo il citato d.d.l. (Norme in materia d'intercettazioni telefoniche, telematiche e ambientali), infatti, chiunque non sia accreditato come giornalista professionista può essere condannato alla reclusione per un periodo fino a quattro anni per aver registrato qualsiasi tipo di comunicazione o conversazione senza il consenso della persona coinvolta, e averla resa pubblica. Una sanzione così severa, secondo La Rue, comprometterebbe seriamente il diritto di ogni individuo di cercare e distribuire informazioni, in violazione del Patto internazionale sui diritti civili e politici di cui l'Italia è firmataria. Il riferimento, in particolare, è all'art. 19 del Patto, che stabilisce che: «Ognuno gode del diritto alla libertà di espressione; questo diritto include anche la libertà di cercare, ricevere e distribuire informazioni ed idee di ogni tipo, a prescindere dai limiti, in forma orale, scritta o stampata, o attraverso qualsiasi mezzo di comunicazione». La Rue ha anche espresso preoccupazione riguardo all'introduzione di una sanzione per giornalisti ed editori che pubblicano il contenuto di materiale

trapelato da intercettazioni prima dell'inizio di un processo, che prevede la detenzione fino a trenta giorni e una multa fino a 10.000 euro per i giornalisti e fino a 450.000 euro per gli editori. Il Relatore speciale ha quindi raccomandato al Governo di non adottare il disegno di legge nella sua forma attuale e di impegnarsi in un dialogo proficuo con tutte le parti, soprattutto giornalisti e organi d'informazione, dicendosi pronto a fornire assistenza tecnica per assicurare che il disegno di legge diventi conforme ai parametri internazionali sui diritti umani e sul diritto alla libertà di espressione. La Rue ha infine paventato la possibilità di svolgere una missione conoscitiva in Italia nel 2011, al fine di esaminare lo stato della libertà di stampa e il diritto alla libertà di espressione.

Nel corso del 2010 nessun Relatore speciale ha effettuato visite in Italia. Le visite effettuate negli anni precedenti, quelle concordate (ma non ancora effettuate) o soltanto richieste dai Relatori speciali sono indicate nella tabella seguente.

Visite effettuate e rapporti	Visite concordate	Visite richieste
Relatore speciale sull'indipendenza di giudici e avvocati (11-14 marzo 2002). Rapporto: E/CN.4/2002/72/Add.3	Relatore speciale sulle forme contemporanee di schiavitù (visita concordata nel dicembre 2008, data da confermare)	Relatore speciale sulla libertà di opinione ed espressione (visita richiesta nel settembre 2009)
Relatore speciale sui diritti umani dei migranti (7-18 giugno 2004). Rapporto: E/CN.4/2005/85/Add.3	Esperto indipendente su diritti umani e povertà estrema (data da concordare)	
Relatore speciale sulla libertà di opinione ed espressione (20-29 ottobre 2004). Rapporto: E/CN.4/2005/64/Add.1		
Relatore speciale sulle forme contemporanee di razzismo (9-13 ottobre 2006). Rapporto: A/HRC/4/19/Add.4		
Gruppo di lavoro sulla detenzione arbitraria (3-14 novembre 2008). Rapporto: A/HRC/10/21/Add.5		

Fonte: Nazioni Unite, Consiglio diritti umani.

### 1.3. Alto Commissario per i diritti umani (OHCHR)

L'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i diritti umani è stato istituito nel 1993 dall'Assemblea generale (risoluzione 48/141), a seguito di un'esplicita raccomandazione formulata nella Dichiarazione finale della Conferenza mondiale sui diritti umani di Vienna (giugno 1993), con il compito di rafforzare il coordinamento, l'efficienza e l'effettività degli organismi del Sistema delle Nazioni Unite per i diritti umani.

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 e il coordinamento di tutte

le attività delle Nazioni Unite in materia di diritti umani. Nel corso degli anni, l'Alto Commissariato ha innanzitutto provveduto a consolidare la propria presenza «sul terreno», istituendo circa 10 uffici regionali e altrettanti uffici nazionali, inviando propri esperti nelle missioni di pace 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 dei programmi e delle Agenzie specializzate delle Nazioni Unite. Inoltre, l'Alto Commissariato amministra circa 50 progetti di cooperazione tecnica nel campo dei diritti umani, in tutte le regioni del mondo, finalizzati alla creazione o al 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'Alto Commissariato è il sostegno alla creazione e allo sviluppo di Commissioni nazionali indipendenti per i diritti umani. Presso l'Ufficio dell'Alto Commissario operano, tra gli altri, gli italiani Gianni Magazzeni, capo della sezione per le Americhe, l'Europa e l'Asia centrale, e Giuliano Comba, Capo dell'unità che si occupa della UPR.

Dal 1994 a oggi si sono succeduti i seguenti Alti Commissari: José Ayala-Lasso (Ecuador, 1994-1997); Mary Robinson (Irlanda, 1997-2002); Sergio Vieira de Mello (Brasile, 2002-2003); Louise Arbour (Canada, 2004-2008); Navanethem Pillay (Sudafrica, dal 2008).

Dal 10 all'11 marzo 2010, l'Alto Commissario per i diritti umani Navanethem Pillay ha effettuato una visita in Italia, nel corso della quale sono state discusse, con i rappresentanti del Governo e di altre istituzioni, numerose tematiche relative ai diritti umani, con particolare riferimento a immigrazione, forme di discriminazione, necessità di istituire in Italia la Commissione nazionale per i diritti umani ed esito della procedura di Revisione periodica universale. È stato affrontato il tema di come rafforzare la collaborazione reciproca in futuro. In particolare, l'Alto Commissario ha incontrato il Ministro della giustizia Alfano, il Ministro dell'interno Maroni, il Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio dei Ministri Letta, il Ministro degli affari esteri Frattini, il Presidente della Camera dei Deputati Fini e diversi rappresentanti di organizzazioni non-governative; ha inoltre tenuto un discorso alla Pontificia Università Lateranense ed è stato ascoltato dalla Commissione straordinaria per la tutela e la promozione dei diritti umani del Senato; ha infine visitato due campi rom e il centro di identificazione ed espulsione dei migranti alla periferia di Roma.

L'Italia non figura nella lista dei donatori volontari dell'Ufficio dell'Alto Commissario per il 2010; nel 2009, invece, il contributo dell'Italia era stato di circa 270.000 dollari, e nel 2008 di circa 2,4 milioni di dollari (*fonte*: Ufficio dell'Alto Commissario per i diritti umani).

#### **1.4. Alto Commissario per i rifugiati (UNHCR)**

L'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati è stato istituito dall'Assemblea generale il 14 dicembre 1950, con risoluzione A/RES/428(V). L'UNHCR 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 uno Stato diverso dal proprio, con le opzioni di ritorna-

re 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.

Dal 1951 al 2010 si sono avvicendati 10 Alti Commissari per i rifugiati: Gerrit Jan van Heuven Goedhart (Paesi Bassi, 1951-1956); Auguste R. Lindt (Svizzera, 1956-1960); Félix Schnyder (Svizzera, 1960-1965); Sadruddin Aga Khan (Iran, 1965-1977); Poul Hartling (Danimarca, 1978-1985); Jean-Pierre Hocké (Svizzera, 1986-1989); Thorvald Stoltenberg (Norvegia, gennaio-novembre 1990); Sadako Ogata (Giappone, 1990-2000); Ruud Lubbers (Paesi Bassi, 2001-2005); António Guterres (Portogallo, dal 2005).

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 alla protezione internazionale, formazione, 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 ha assunto la funzione di Rappresentanza regionale, responsabile, oltre che per l'Italia, anche per Cipro, Grecia, Malta, Portogallo, San Marino e Santa Sede; dal 2009, anche per l'Albania.

Secondo i dati forniti dall'UNHCR, al gennaio 2010 le persone sotto il suo mandato di protezione residenti in Italia erano 60.123, di cui 54.965 rifugiati, 4.365 richiedenti asilo e 793 apolidi. In aggiunta all'attività ordinaria di protezione e assistenza nei confronti di queste persone (registrazione dei rifugiati, consulenza legale, raccolta dei dati anagrafici e biografici dei richiedenti asilo, loro localizzazione sul territorio per la fornitura di protezione e assistenza, formazione di operatori pubblici e privati), nel corso del 2010 l'UNHCR ha svolto, tra le altre, le seguenti attività:

- 18 giugno 2010: organizzazione della Conferenza *HOME - Un luogo sicuro per ricominciare*, in occasione della Giornata mondiale del rifugiato.
- 20 luglio 2010: presentazione dei risultati della ricerca *Il tempo delle rivolte*, condotta nel semestre precedente dall'*Osservatorio Carta* di Roma, la struttura scientifica nata su impulso della Federazione nazionale stampa italiana (FNSI) e dell'Ordine dei giornalisti, in collaborazione con l'UNHCR, per monitorare l'informazione italiana in materia di immigrazione e di asilo.
- 3 dicembre 2010: lancio della campagna *UN'Impresa Speciale*, finalizzata a raccogliere fondi da piccole e medie imprese italiane per sostenere le attività dell'UNHCR.
- 29 dicembre 2010: visita ricognitiva presso l'ex ambasciata somala di Roma (via dei Villini), presso la quale vivono tra i 120 e i 140 cittadini somali, alla maggioranza dei quali lo Stato italiano ha riconosciuto una forma di protezione internazionale. Al termine della visita, i responsabili dell'UNHCR hanno espresso profonda preoccupazione per le condizioni di degrado riscontrate all'interno dell'edificio, richiedendo alle autorità competenti – Comune di Roma (Assessorato alle politiche sociali) e Prefettura – la creazione di un apposito tavolo di lavoro, finalizzato a trovare urgentemente una soluzione sostenibile che restituisca ai rifugiati somali la loro dignità e l'accesso a condizioni di vita accettabili.

Nel 2010 l'Italia ha contribuito al bilancio dell'UNHCR stanziando circa 11,5 milioni di dollari, con una diminuzione di circa 4 milioni di dollari rispetto

all'anno precedente; nel 2008, invece, il contributo italiano all'UNHCR ammontava a 44 milioni di dollari.

### 1.5. Organi convenzionali

Nel corso degli anni, le Nazioni Unite hanno adottato un vero e proprio Codice universale dei diritti umani (*International Bill of Human Rights*), il cui asse portante è rappresentato 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 sette convenzioni e relativi Protocolli opzionali (così come indicato nella tabella seguente). Ha soltanto firmato la CPED (2007), il Protocollo opzionale alla CAT (2003) e il Protocollo opzionale all'ICESCR (2009); non ha ancora firmato l'ICRMW.

Convenzione	Data di deposito dell'atto di ratifica	Dichiarazioni / riserve	Riconoscimento di competenze - specifiche del Comitato
ICERD	05/01/1976	Sì (art. 4)	Comunicazioni individuali (art. 14): Sì
ICESCR	15/09/1978	No	-
ICCPR	15/09/1978	Sì (artt. 15.1 e 19.3)	Comunicazioni interstatali (art. 41): Sì
OP - 1	15/09/1978	Sì (art. 5.2)	-
OP - 2	14/02/1995	No	-
CEDAW	10/06/1985	Sì (generale)	-
OP	22/09/2000	No	Procedura di inchiesta (artt. 8 e 9): Sì
CAT	12/01/1989	No	Comunicazioni individuali (art. 22): Sì Comunicazioni interstatali (art. 21): Sì Procedura di inchiesta (art. 20): Sì
CRC	05/09/1991	No	-
OP - AC	09/05/2002	Dichiarazione vincolante ai sensi dell'art. 3: 17 anni	-
OP - SC	09/05/2002	No	-
CRPD	15/05/2009	No	-
OP	15/05/2009	No	Procedura di inchiesta (artt. 6 e 7): No

#### 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 infantile

Insieme all'enunciazione dei diritti, le Nazioni Unite hanno creato dei meccanismi di controllo per ciascun trattato, i cosiddetti 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 esperienza riconosciuta nel campo dei diritti umani. Nel 2010, due esperti italiani sono stati membri di altrettanti Comitati: Luigi Citarella, presso il Comitato dei diritti del bambino, e Alessio Bruni, presso il Comitato contro la tortura.

I Comitati innanzitutto esaminano 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). Oltre al rapporto governativo, i Comitati possono ricevere informazioni sulla situazione dei diritti umani da altre fonti, quali organizzazioni non-governative, Agenzie delle Nazioni Unite, altre organizzazioni intergovernative, istituzioni accademiche e stampa. Alla luce delle informazioni a disposizione, il Comitato discute il rapporto insieme ai rappresentanti governativi. Sulla base di questa discussione, il Comitato pubblica le sue raccomandazioni, sottoforma di *osservazioni conclusive*. In aggiunta a tale procedura, alcuni Comitati possono svolgere funzioni di monitoraggio attraverso altri tre meccanismi:

– *procedura di inchiesta (sul campo)*, qualora emergano gravi indizi di massicce e sistematiche violazioni dei diritti umani: tale procedura si conclude con l'invio da parte del Comitato di rapporti confidenziali allo Stato parte, contenenti raccomandazioni sulle misure da adottare per porre termine alle violazioni. Attualmente, quattro Comitati possono svolgere tale funzione: il Comitato contro la tortura; il Comitato per l'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti delle donne; il Comitato sui diritti delle persone con disabilità e il Comitato sulle sparizioni forzate. Il Protocollo opzionale al Patto sui diritti economici, sociali e culturali, una volta entrato in vigore, conferirà al Comitato la facoltà di effettuare visite e inchieste sul campo;

– *esame di comunicazioni interstatali*: tale procedura può concludersi tramite un negoziato tra le parti o un arbitrato da parte del Comitato. Cinque Comitati possono ricevere comunicazioni interstatali: il Comitato sulla eliminazione delle discriminazioni razziali; il Comitato sui diritti civili e politici; il Comitato contro la tortura; il Comitato sui diritti dei lavoratori migranti e il Comitato sulle sparizioni forzate. Inoltre, il Protocollo opzionale al Patto sui diritti economici, sociali e culturali, una volta entrato in vigore, conferirà al Comitato la facoltà di ricevere comunicazioni interstatali. Fino a oggi, tuttavia, tale meccanismo non è mai stato adoperato da nessuno dei Comitati in questione;

– *esame di comunicazioni individuali* da parte di individui o gruppi di individui che lamentano violazione dei propri diritti: tale procedura si conclude con l'adozione da parte del comitato di decisioni o raccomandazioni rivolte allo Stato parte (di carattere non vincolante), affinché si adoperi per porre rimedio alla violazione. Attualmente, sei Comitati possono ricevere comunicazioni individuali: il Comitato sulla eliminazione delle discriminazioni razziali; il Comitato sui diritti civili e politici; il Comitato contro la tortura; il Comitato per l'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti delle donne; il Comitato sui diritti delle persone con disabilità e il Comitato sulle sparizioni forzate. Non sono ancora entrati in vigore, invece, i meccanismi previsti dalla Convenzione internazionale sulla protezione dei diritti di tutti i lavoratori migranti e dei membri delle loro famiglie (art. 77) e dal Protocollo opzionale al Patto sui diritti economici, sociali e culturali, che conferiscono ai rispettivi Comitati la facoltà di ricevere comunicazioni individuali. Infine, il 17 giugno 2009 il Consiglio diritti umani delle Nazioni Unite ha istituito un Gruppo di lavoro sul Protocollo opzionale alla Convenzione sui diritti del bambino per istituire una procedura di comunicazione individuale (risoluzione A/HRC/RES/11/1).

I Comitati, inoltre, pubblicano la loro interpretazione del contenuto delle disposizioni sui diritti umani (cosiddetti *General Comments*).

L'Italia è sottoposta al monitoraggio dei Comitati così come indicato nella tabella.

*Cooperazione dell'Italia con gli organi convenzionali delle Nazioni Unite*

Comitato	Totale rapporti presentati	Ultimo rapporto presentato	Ultime osservazioni conclusive	Reporting status
Comitato sulla eliminazione delle discriminazioni razziali	15	Marzo 2006	Maggio 2008	XVI, XVII e XVIII rapporto congiunto: da presentare nel febbraio 2011
Comitato dei diritti economici, sociali e culturali	4	Aprile 2003	Novembre 2004	V rapporto: in ritardo da giugno 2009
Comitato diritti umani (civili e politici)	5	Marzo 2004	Aprile 2006	VI rapporto: in ritardo da ottobre 2009
Comitato per l'eliminazione della discriminazione nei confronti delle donne	6	Dicembre 2009	-	VI rapporto: presentato e in attesa di discussione (prevista nel luglio 2011)
Comitato contro la tortura	4	Maggio 2004	Luglio 2007	VI rapporto: da presentare nel giugno 2011
Comitato dei diritti del bambino	4	Gennaio 2009	-	III e IV rapporto congiunto: presentato e in attesa di discussione (ancora da assegnare)
OP - AC	2	Gennaio 2009	-	Informazioni sulla implementazione del Protocollo incluse nel III e IV rapporto congiunto presentato nel 2009
OP - SC	2	Gennaio 2009	-	Informazioni sulla implementazione del Protocollo incluse nel III e IV rapporto congiunto presentato nel 2009
Comitato sui diritti delle persone con disabilità	-	-	-	I rapporto: da presentare nel giugno 2011

Nelle sezioni che seguono verranno presentate le raccomandazioni più recenti, in ordine di tempo, formulate da ciascun comitato all'indirizzo dell'Italia. Nel caso del Comitato per l'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti delle donne e del Comitato per i diritti dell'infanzia, invece, si è scelto di fare riferimento agli ultimi rapporti elaborati dal Governo italiano, presentati ma non ancora discussi.

### 1.5.1. Comitato dei diritti economici, sociali e culturali

#### *Ultimo rapporto presentato dall'Italia*

Reporting round	Quarto rapporto periodico
Data prevista per la presentazione del rapporto	30/06/2001
Data effettiva della presentazione del rapporto	23/04/2003
Rapporto	E/C.12/4/Add.13
Lista dei temi	E/C.12/Q/ITA/2
Risposte del Governo alla lista dei temi	HR/CESCR/NONE/2004/3
Sintesi della discussione	E/C.12/2004/SR.38; .39; .40
Osservazioni conclusive	E/C.12/1/Add.103
Data della discussione del rapporto	15 novembre 2004, durante la 33 <sup>a</sup> sessione del Comitato (8-26 novembre 2004)

Il Comitato dei diritti economici, sociali e culturali ha esaminato il quarto rapporto periodico dell'Italia nel corso della sua 33<sup>a</sup> sessione (8-26 novembre 2004), al termine della quale sono state adottate le seguenti osservazioni conclusive e raccomandazioni.

Tra gli *aspetti positivi*, il Comitato ha accolto con soddisfazione:

- l'adozione della l.c. 30 maggio 2003, n. 1, che, modificando l'art. 51 Cost., introduce il principio di pari opportunità tra donne e uomini in relazione all'accesso agli uffici pubblici;
- l'adozione della l. 228 dell'11 agosto 2003 sulla tratta di esseri umani;
- l'istituzione, presso il Ministero delle pari opportunità, dell'Ufficio nazionale antidiscriminazioni razziali - UNAR (novembre 2004);
- l'estensione della copertura del piano sanitario nazionale 2003-2005 anche agli immigrati irregolari.

Il Comitato ha tuttavia espresso delle *preoccupazioni* e ha formulato le proprie *raccomandazioni* nei seguenti ambiti:

- *Giustiziabilità dei diritti economici, sociali e culturali*. Il Comitato è preoccupato del fatto che l'Italia consideri alcuni diritti sanciti nel Patto, incluso il diritto a un'abitazione adeguata, come non giustiziabili, così come si evince, tra l'altro, dallo scarso numero di sentenze in cui il Patto è esplicitamente invocato. Il Comitato, al contrario, ritiene che gli Stati parti abbiano l'obbligo di dare piena applicazione alle disposizioni del Patto, in linea con quanto affermato nel proprio *General Comment 9* sull'applicazione nella legislazione interna del Patto. A tal fine, il Comitato invita l'Italia a riconoscere il carattere vincolante delle sue norme e a fornire un'adeguata formazione a giudici, pubblici ministeri e a tutto il personale responsabile dell'applicazione delle norme internazionali in materia di tali diritti.
- *Educazione ai diritti umani*. Il Comitato incoraggia l'Italia a predisporre programmi scolastici di educazione ai diritti umani a tutti i livelli di insegnamento, nonché adeguate campagne pubbliche di sensibilizzazione sulle norme internazionali in materia.
- *Istituzione nazionale indipendente*. Il Comitato invita l'Italia a creare una Istituzione nazionale indipendente e a predisporre un piano nazionale di azione sui diritti umani, ai sensi della Parte II, para. 71 della Dichiarazione di Vienna del 1993 e del relativo Piano di azione.
- *Razzismo e discriminazione*. Il Comitato invita l'Italia a istituire, in aggiunta all'UNAR, degli organismi di monitoraggio su tutto il territorio nazionale, così

come previsto nel d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286, fornendo loro adeguate risorse umane e finanziarie. Il Comitato, inoltre, preoccupato per le crescenti difficoltà riscontrate da gruppi di persone svantaggiate o marginalizzate, in particolare immigrati e popolazione rom, ad affittare o ottenere alloggi pubblici, invita il Governo a compiere maggiori sforzi per combattere i fenomeni di discriminazione e razzismo legati all'accesso a un alloggio adeguato.

– *Diritti dei migranti*. La l. 189 del 2002, introducendo uno stretto legame tra contratto di lavoro e durata del permesso di soggiorno, potrebbe ostacolare il godimento dei diritti sanciti nel Patto da parte dei lavoratori migranti e dei membri delle loro famiglie, così come l'eccessiva lunghezza delle procedure di rinnovo dei permessi di soggiorno (con particolare riferimento alla libertà di movimento e di accesso ai servizi sociali). A tal fine, il Comitato invita l'Italia a ratificare al più presto la Convenzione internazionale sulla protezione dei diritti di tutti i lavoratori migranti e dei membri delle loro famiglie e ad accelerare le pratiche per il rinnovo dei permessi di soggiorno. Inoltre, riaffermando le proprie osservazioni conclusive del maggio 2000, il Comitato chiede all'Italia di costruire maggiori insediamenti abitativi permanenti per gli immigrati appartenenti alla popolazione rom e di promuovere la loro integrazione.

– *Asilo*. Constatata la persistente mancanza di una legislazione organica in materia di asilo, il Comitato raccomanda all'Italia di avviare quanto prima l'iter per l'adozione di tale legislazione.

– *Diritto al lavoro*. Il Comitato invita l'Italia ad accelerare la procedura di ratifica della Convenzione 174 del 1993 dell'Organizzazione internazionale del lavoro sulla prevenzione degli incidenti industriali rilevanti e a implementare immediatamente l'art. 7, para. 2 del Patto sul principio di eguale remunerazione per lavoro di eguale valore.

– *Lotta alla povertà*. Il Comitato raccomanda all'Italia di integrare i diritti economici, sociali e culturali nel piano nazionale di azione contro la povertà e l'esclusione sociale e di istituire, a livello nazionale, la misura del reddito minimo d'inserimento.

– *Diritti delle donne*. Il Comitato invita l'Italia a intensificare gli sforzi per combattere la violenza domestica, in particolare con campagne informative ed educative, e per estendere la rete di asili nido e di servizi per la prima infanzia.

### 1.5.2. Comitato diritti umani (civili e politici)

#### *Ultimo rapporto presentato dall'Italia*

Reporting round	Quinto rapporto periodico
Data prevista per la presentazione del rapporto	01/06/2002
Data effettiva della presentazione del rapporto	19/03/2004
Rapporto	CCPR/C/ITA/2004/5
Lista dei temi	CCPR/C/84/L/ITA
Risposte del Governo alla lista dei temi	Memoria del Comitato interministeriale dei diritti umani del Ministero degli affari esteri
Sintesi della discussione	CCPR/C/SR.2317; .2318
Osservazioni conclusive	CCPR/C/ITA/CO/5
Data della discussione del rapporto	20-21 ottobre 2005, durante la 85ª sessione del Comitato (17 ottobre-3 novembre 2005)

Il Comitato diritti umani ha esaminato il quinto rapporto periodico dell'Italia nel corso della sua 85<sup>a</sup> sessione (17 ottobre-3 novembre 2005), al termine della quale sono state adottate le seguenti osservazioni conclusive e raccomandazioni.

Tra gli *aspetti positivi*, il Comitato ha accolto con soddisfazione:

- la posizione dell'Italia per cui le garanzie del Patto internazionale sui diritti civili e politici sono applicabili anche ai militari o ai funzionari di polizia che operano all'estero, sia in contesti di pace che di conflitto armato;
- la modifica dell'art. 51 Cost. (l.c. 1/2003) sulle pari opportunità nell'accesso alla funzione pubblica.

Il Comitato ha tuttavia espresso delle *preoccupazioni* e ha formulato le proprie *raccomandazioni* nei seguenti ambiti:

– *Istituzione nazionale per i diritti umani* (art. 2). Il Comitato raccomanda all'Italia di creare una Istituzione nazionale indipendente per i diritti umani, in linea con i «Principi di Parigi» e a organizzare, a tal fine, un'ampia consultazione con la società civile.

– *Uso eccessivo della forza* (art. 7). Il Comitato, pur accogliendo con soddisfazione l'avvio di procedimenti nei confronti di funzionari delle forze dell'ordine in relazione, in particolare, alle manifestazioni di Napoli e Genova del 2001, invita lo Stato a condurre inchieste rapide e imparziali ogni qual volta vi sia il ragionevole sospetto che siano stati compiuti dei maltrattamenti da parte di suoi agenti, con particolare riferimento a gruppi vulnerabili quali rom, stranieri e italiani di origine straniera.

– *Discriminazione razziale e intolleranza* (art. 20). Il Comitato esprime preoccupazione per le informazioni ricevute in merito a discorsi di incitamento all'odio, incluse le affermazioni attribuite ad alcuni politici nei confronti di cittadini stranieri, arabi e musulmani, nonché persone di etnia rom. A tale proposito, il Comitato ricorda che i discorsi di incitamento all'odio devono essere proibiti ai sensi di legge, e invita lo Stato a intraprendere azioni urgenti per consegnare i responsabili alla giustizia.

– *Detenzione preventiva* (artt. 9 e 14). L'Italia dovrebbe ridurre la durata della custodia cautelare: una durata eccessiva può costituire una violazione del diritto alla presunzione di innocenza e al giusto processo. La detenzione preventiva dovrebbe essere limitata ai casi di stretta necessità.

– *Trattamento dei richiedenti asilo e dei non-cittadini* (artt. 7, 10 e 13). Il Comitato richiama la natura assoluta del diritto di ciascuna persona a non essere espulsa verso uno Stato in cui vi siano seri motivi di ritenere che essa rischi di essere sottoposta a tortura o maltrattamenti, e il conseguente obbligo per lo Stato di analizzare individualmente la situazione di ciascun migrante. Il Comitato, inoltre, richiede all'Italia di fornire informazioni dettagliate sugli accordi di rimpatrio conclusi con Paesi terzi, in particolare con la Libia, nonché sulle garanzie in essi contenute relative ai diritti delle persone rimpatriate.

– *Condizioni di detenzione* (art. 10). L'Italia dovrebbe adottare in via prioritaria ogni misura necessaria per ridurre il sovraffollamento degli istituti penitenziari, anche attraverso l'applicazione di misure alternative alla detenzione.

– *Indipendenza della magistratura* (art. 14). L'Italia dovrebbe garantire l'indipendenza del sistema giudiziario dal potere esecutivo e assicurare che i progetti di riforma in corso non compromettano tale indipendenza.

– *Libertà di espressione* (art. 19). Il Comitato chiede all'Italia che il reato di diffamazione non sia più punito con la reclusione. Il Comitato, inoltre, chiede all'Ita-

lia di fornire informazioni dettagliate sui risultati concreti di attuazione della l. 3 maggio 2004, n. 112 (Norme di principio in materia di assetto del sistema radio-televisivo e della RAI-Radio televisione italiana) e della l. 20 luglio 2004, n. 215 (Norme in materia di risoluzione dei conflitti di interessi).

– *Diritti delle persone di origine rom* (artt. 12, 26 e 27). Il Comitato invita l'Italia, in consultazione con i rappresentanti della popolazione rom, a porre fine alla segregazione residenziale di tale comunità in «campi nomadi» e ad adottare programmi specifici per la loro partecipazione alla società in generale a tutti i livelli. Il Comitato, inoltre, nota con preoccupazione che la comunità rom non è protetta come minoranza, sulla base della motivazione che essa non ha un legame con uno specifico territorio. Il Comitato richiama a tale proposito il suo *General Comment 23* (1994) sull'art. 27 del Patto, che stabilisce che l'assenza di un legame con uno specifico territorio non impedisce a una comunità di essere riconosciuta come minoranza.

Il Comitato, infine, accoglie con soddisfazione l'annuncio da parte dell'Italia della volontà di ritirare alcune delle riserve poste al Patto internazionale sui diritti civili e politici all'atto della ratifica\*; deplora, tuttavia, che da tale processo siano state escluse le riserve poste agli artt. 14, para 3\*\*; 15, para. 1\*\*\* e 19, para. 3\*\*\*\*.

### 1.5.3. Comitato contro la tortura

#### *Ultimo rapporto presentato dall'Italia*

Reporting round	Quarto rapporto periodico
Data prevista per la presentazione del rapporto	10/02/2002
Data effettiva della presentazione del rapporto	04/05/2004
Rapporto	CAT/C/67/Add.3
Lista dei temi	CAT/C/ITA/Q/4/Rev.1
Risposte del Governo alla lista dei temi	CAT/C/ITA/Q/4/Rev.1/Add.1
Sintesi della discussione	CAT/C/SR.76i; .764
Osservazioni conclusive	CAT/C/ITA/CO/4
Data della discussione del rapporto	4 e 7 maggio 2007, durante la 38 <sup>a</sup> sessione del Comitato (30 aprile-18 maggio 2007)

\* Nel dicembre 2005, l'Italia ha notificato al Segretario Generale delle Nazioni Unite la decisione di ritirare le riserve poste agli artt. 9 para. 5, 12 para. 4 e 14 para. 5.

\*\* L'art. 14, para. 3, sancisce che «Ogni individuo accusato di un reato ha diritto, in posizione di piena eguaglianza, come minimo, alle seguenti garanzie: [...] d) ad essere presente al processo ed a difendersi personalmente o mediante un difensore di sua scelta; nel caso sia sprovvisto di un difensore, ad essere informato del suo diritto ad averne e, ogni qualvolta l'interesse della giustizia lo esiga, a vedersi assegnato un difensore d'ufficio, a titolo gratuito se egli non dispone di mezzi sufficienti per compensarlo; [...]». Al momento della ratifica, il Governo italiano ha affermato al proposito che «Le disposizioni della lettera d) del paragrafo 3 dell'art. 14 sono considerate compatibili con le vigenti disposizioni italiane che disciplinano la presenza dell'imputato al processo e determinano i casi nei quali è ammessa l'autodifesa o è richiesta l'assistenza di un difensore».

\*\*\* «Riferendosi all'ultima frase del paragrafo 1 dell'art. 15 “se, posteriormente alla commissione del reato, la legge prevede l'applicazione di una pena più lieve, il colpevole deve beneficiarne”, la Repubblica Italiana dichiara di interpretare questa disposizione come applicabile esclusivamente alle procedure in corso. Pertanto, una persona che sia già stata condannata con una decisione definitiva non potrà beneficiare di una legge posteriore a tale decisione, che preveda l'applicazione di una pena più lieve».

\*\*\*\* L'art. 19, para. 3 sancisce che «L'esercizio delle libertà previste al paragrafo 2 del presente articolo comporta doveri e responsabilità speciali. Esso può essere pertanto sottoposto a talune restrizioni che però devono essere espressamente stabilite dalla legge ed essere necessarie: a) al rispetto dei diritti o della reputazione

Il Comitato ha esaminato il quarto rapporto periodico dell'Italia nel corso della sua 38<sup>a</sup> sessione (30 aprile-18 maggio 2007), al termine della quale sono state adottate osservazioni conclusive e raccomandazioni in relazione, tra gli altri, ai seguenti ambiti:

– *Definizione e introduzione del crimine di tortura.* Nel corso degli anni, il Comitato ha ripetutamente raccomandato all'Italia di introdurre nel proprio sistema giuridico il crimine di tortura e di adottare una definizione di tortura che includa tutti gli elementi identificati dall'art. 1 della Convenzione.

– *Custodia cautelare.* L'Italia dovrebbe adottare misure urgenti al fine di ridurre la durata e limitarne il ricorso.

– *Istituzione nazionale per i diritti umani.* Anche il Comitato contro la tortura invita l'Italia a introdurla nel proprio ordinamento.

– *Trattamento dei richiedenti asilo e dei non-cittadini.* Il Comitato raccomanda all'Italia di ricorrere alla detenzione dei richiedenti asilo e degli stranieri soltanto in casi eccezionali o come ultima risorsa, e per il più breve tempo possibile. Il Comitato, inoltre, invita l'Italia a dotarsi di una legislazione organica in materia di asilo, nonché a garantire che tutti i richiedenti asilo abbiano un equo e immediato accesso alle procedure per la concessione del beneficio. Il Comitato, infine, esprimendo particolare preoccupazione per le espulsioni collettive e i respingimenti verso la Libia di persone che non hanno origini libiche, richiede all'Italia di rispettare pienamente l'art. 3 della Convenzione contro la tortura, che sancisce la natura assoluta del diritto di ciascuna persona a non essere espulsa verso uno Stato in cui vi siano seri motivi di ritenere che essa rischi di essere sottoposta a tortura.

– *Giurisdizione universale.* Ai sensi dell'art. 5 della Convenzione, l'Italia dovrebbe svolgere indagini immediate, imparziali ed effettive in relazione a presunti casi di tortura o maltrattamenti commessi da funzionari delle forze dell'ordine o da militari italiani in Italia o all'estero, perseguire i responsabili ed eventualmente condannarli con sentenze esemplari.

– *Condizioni di detenzione.* L'Italia dovrebbe ridurre il sovraffollamento degli istituti penitenziari, anche attraverso l'applicazione di misure alternative alla detenzione e la costruzione di ulteriori strutture penitenziarie, nonché assumere personale aggiuntivo, soprattutto nell'ambito educativo e sanitario. L'Italia, inoltre, dovrebbe impegnarsi a migliorare le condizioni di vita nei centri per il trattenimento dei migranti irregolari e a istituire un sistema di monitoraggio sistematico su tali centri, anche attraverso l'istituzione di un organismo indipendente *ad hoc*.

– *Uso eccessivo della forza.* Il Comitato, esprimendo profonda preoccupazione per il numero di informazioni ricevute in merito a casi di maltrattamento da parte di agenti delle forze dell'ordine, per l'esiguo numero di inchieste condotte dallo Stato in questi casi, e per il numero ancora più esiguo di condanne al termine delle inchieste condotte, invita l'Italia a dare a tutti gli operatori della sicurezza un messaggio chiaro e inequivocabile di assoluta inaccettabilità della tortura, della violenza e dei maltrattamenti, e a considerare la possibilità di introdurre un

altri; b) alla salvaguardia della sicurezza nazionale, dell'ordine pubblico, della sanità o della morale pubbliche». Al momento della ratifica, il Governo italiano ha affermato al proposito che «Le disposizioni del paragrafo 3 dell'art. 19 sono considerate compatibili con il vigente regime di autorizzazione per la radio-televisione nazionale e con le restrizioni stabilite dalla legge per le emittenti radiofoniche e televisive locali e per i ripetitori di emittenti straniere».

codice di condotta per tali operatori. Si chiede inoltre di condurre inchieste immediate, imparziali ed efficaci sui presunti casi di tortura, affidandole a organi indipendenti; qualora emergano indizi di reato, il sospettato dovrebbe di norma essere sospeso per la durata dell'inchiesta, specialmente qualora sussista il rischio di inquinamento delle prove. Le vittime di tortura e maltrattamenti dovrebbero poter accedere a forme di risarcimento, riparazione e riabilitazione.

– *Gruppi vulnerabili*. L'Italia dovrebbe intensificare i propri sforzi per combattere ogni forma di discriminazione razziale, xenofobia e relativa violenza, nonché ogni forma di maltrattamento nei confronti dei gruppi più vulnerabili, inclusi rom, stranieri e italiani di origine straniera.

#### 1.5.4. Comitato per l'eliminazione della discriminazione razziale

##### *Ultimo rapporto presentato dall'Italia*

Reporting round	XIV e XV rapporto periodico (congiunto)
Data prevista per la presentazione del rapporto	04/02/2001
Data effettiva della presentazione del rapporto	15/03/2006
Rapporto	CERD/C/ITA/15
Lista dei temi	Documento non classificato
Risposte del Governo alla lista dei temi	Memoria del Comitato interministeriale dei diritti umani del Ministero degli affari esteri
Sintesi della discussione	CERD/C/SR 1851; .1852
Osservazioni conclusive	CERD/C/ITA/CO/15
Data della discussione del rapporto	20 e 21 febbraio 2008, durante la 72 <sup>a</sup> sessione del Comitato (18 febbraio-7 marzo 2008)

Il Comitato per l'eliminazione della discriminazione razziale ha esaminato il XIV e XV rapporto periodico (congiunto) dell'Italia nel corso della sua 72<sup>a</sup> sessione (18 febbraio-7 marzo 2008).

Tra gli *aspetti positivi*, il Comitato ha accolto con soddisfazione:

- l'adozione del d.lgs. 9 luglio 2003, n. 215 (Attuazione della direttiva 2000/43/CE per la parità di trattamento tra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica);
- l'istituzione, presso il Ministero delle pari opportunità, dell'UNAR;
- l'istituzione della figura del mediatore linguistico a sostegno, in particolare, dei detenuti stranieri;
- l'adozione del d.l. 17 agosto 2005, n. 162, che introduce nuove misure per contrastare i fenomeni di violenza in occasione di competizioni sportive, inclusa l'istituzione di un osservatorio nazionale sugli eventi sportivi.

Il Comitato ha tuttavia espresso delle *preoccupazioni* e ha formulato le proprie *raccomandazioni* nei seguenti ambiti:

- *Diritti delle persone di origine rom e sinti* (artt. 2, 3, 5 e 7 della Convenzione). Il Comitato, richiamando il proprio *General Comment 27* sulla discriminazione contro la popolazione rom, invita l'Italia ad adottare una legge e un piano nazionale di azione nei confronti di rom e sinti; porre fine alla segregazione residenziale di tali comunità in campi nomadi isolati e a coinvolgere le comunità rom in pro-

getti di costruzione e gestione di unità abitative; assicurare che gli enti locali ritirino le ordinanze discriminatorie nei confronti delle comunità; prevenire ogni abuso di potere da parte delle forze dell'ordine nei confronti delle persone di origine rom e punire ogni azione violenta nei confronti di rom, sinti e stranieri in generale, ispirata a motivazioni razziali; promuovere l'inclusione nel sistema scolastico dei bambini di origine rom, affrontando anche le cause di abbandono, inclusi i matrimoni precoci che interessano in particolar modo le bambine, e ricercando a tal fine una più attiva collaborazione dei genitori rom, delle associazioni, degli insegnanti e delle comunità locali; incoraggiare i media a contrastare i pregiudizi e gli stereotipi negativi che colpiscono le comunità rom, adottando quanto prima il codice di condotta dei giornalisti (cosiddetta «Carta di Roma»), redatto dall'Ordine dei giornalisti e dalla Federazione della stampa, d'intesa con l'UNAR e l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati.

– *Istituzione nazionale per i diritti umani* (art. 2). Anche questo Comitato ne raccomanda l'istituzione.

– *Discorsi di incitamento all'odio* (art. 4). Il Comitato, esprimendo preoccupazione per le informazioni ricevute in merito a discorsi di incitamento all'odio, incluse le affermazioni attribuite ad alcuni politici nei confronti di cittadini stranieri e persone di origine rom, invita l'Italia a prevenire e sanzionare effettivamente ogni discorso di incitamento all'odio, nonché il ricorso alla propaganda razzista per finalità politiche.

– *Diritti dei non-cittadini* (art. 5). Il Comitato, richiamando il suo *General Comment* 30 sui non-cittadini, sollecita l'Italia a: impegnarsi per eliminare ogni forma di discriminazione sul lavoro nei confronti dei non-cittadini e affrontare problemi che interessano comunemente i lavoratori migranti, tra cui la schiavitù per debiti, la sottrazione dei passaporti, la riduzione in stato di prigionia e la violenza fisica; migliorare le condizioni di vita nei centri di trattenimento per i migranti e richiedenti asilo, monitorarli e comunque impedire le espulsioni di non-cittadini verso Paesi dove rischiano la tortura; ratificare la Convenzione internazionale sui lavoratori migranti.

Il Comitato, infine, raccomanda all'Italia di tenere in considerazione, nel dare attuazione alla Convenzione, la Dichiarazione di Durban e il relativo Piano di azione, adottati nel settembre 2001 al termine della Conferenza mondiale contro il razzismo, la discriminazione razziale e la xenofobia e l'intolleranza (A/CONF.189/12).

### 1.5.5. Comitato per l'eliminazione della discriminazione nei confronti delle donne

*Ultimo rapporto presentato dall'Italia*

Reporting round	Sesto rapporto periodico
Data prevista per la presentazione del rapporto	10/07/2006
Data effettiva della presentazione del rapporto	16/12/2009
Rapporto	CEDAW/C/ITA/6
Lista dei temi	CEDAW/C/ITA/Q/6
Data prevista per la discussione del rapporto	Luglio 2011, durante la 49ª sessione del Comitato

Nel suo ultimo rapporto, l'Italia afferma che la proibizione della discriminazione di genere rappresenta uno dei pilastri del proprio sistema giuridico, come autorevolmente sostenuto dalla Corte costituzionale in più di un'occasione. Il *principio di non-discriminazione* trova piena affermazione nell'art. 3 Cost. e in alcuni suoi corollari, tra cui gli artt. 35 Cost. (tutela del lavoro), 37 Cost. e 51 Cost. (pari opportunità tra donne e uomini nell'accesso agli uffici pubblici). Le azioni del Governo italiano in tale ambito sono promosse e coordinate dal Ministro e dal Dipartimento per le pari opportunità.

A livello legislativo, il d.lgs. 11 aprile 2006, n. 198 introduce nel sistema italiano il *codice delle pari opportunità tra uomo e donna*, relativo alle misure volte a eliminare ogni discriminazione basata sul sesso che abbia come conseguenza o come scopo di compromettere o di impedire il riconoscimento, il godimento o l'esercizio dei diritti umani e delle libertà fondamentali in campo politico, economico, sociale, culturale e civile o in ogni altro campo (art. 1). Tra le altre misure legislative adottate si segnalano, in particolare, le seguenti:

– l. 4 aprile 2001, n. 154 (Misure contro la violenza nelle relazioni familiari), che introduce la possibilità di allontanamento coatto dalla casa familiare del coniuge violento;

– l. 9 gennaio 2006, n. 7 (Disposizioni concernenti la prevenzione e il divieto delle pratiche di mutilazione genitale femminile). La legge introduce uno specifico reato di mutilazioni genitali femminili nel codice penale, punibile anche se commesso all'estero e per il quale non rileva il consenso della vittima; essa inoltre promuove e finanzia attività preventive di informazione e formazione, nonché programmi di riabilitazione per le vittime;

– art. 19, para. 3 del d.l. 4 luglio 2006, n. 223, convertito con modificazioni dalla l. 4 agosto 2006, n. 248, che istituisce, presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, il Fondo per le politiche relative ai diritti e alle pari opportunità;

– d.lgs. 6 novembre 2007, n. 196 (Attuazione della direttiva 2004/113/CE che attua il principio della parità di trattamento tra uomini e donne per quanto riguarda l'accesso a beni e servizi e la loro fornitura).

Al fine di contrastare ogni forma di *violenza contro le donne*, il Ministero per le pari opportunità ha elaborato due disegni di legge (nn. 1440 e 1424, approvati dal Consiglio dei Ministri il 18 giugno 2008) e successivamente confluiti nel d.l. 23 febbraio 2009, n. 11, convertito con modificazioni dalla l. 23 aprile 2009, n. 38, intitolato «Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica e di contrasto alla violenza sessuale, nonché in tema di atti persecutori». Le disposizioni sullo *stalking* (comportamenti ripetuti, consistenti in molestie e minacce, che creano nella persona offesa paura per la propria incolumità o per quella di persone legate da vincoli di parentela o di affetto, tali da indurre a modificare il proprio stile di vita in maniera significativa) prevedono l'introduzione nel codice penale del reato di «atti persecutori» (art. 612-*bis*), nonché una nuova specifica misura cautelare e la previsione di strumenti che favoriscano le indagini (in particolare intercettazioni telefoniche). La stessa legge rafforza inoltre la tutela penale contro la violenza sessuale, con l'introduzione di aggravanti, aumento della pena in caso di recidiva e meccanismi capaci di accelerare i tempi di giudizio.

Nel 2006, inoltre, il Dipartimento per le pari opportunità ha lanciato il *Progetto Arianna* a sostegno delle donne vittime di violenza intra ed extra familiare e di *stalking*, finalizzato alla creazione di una *Rete nazionale antiviolenza*, supportata

da un servizio telefonico di pubblica utilità (il 1522). Infine, con decreto ministeriale 23 gennaio 2008, è stato istituito l'*Osservatorio nazionale contro la violenza sessuale e di genere*, al fine di monitorare il fenomeno e le attività delle amministrazioni pubbliche nel contrastarlo, sensibilizzare l'opinione pubblica sul tema e offrire assistenza alle autorità locali, ai centri antiviolenza e a tutti gli operatori del settore.

Per quel che riguarda il fenomeno della *prostituzione*, il Consiglio dei Ministri ha approvato, alla fine del 2008, il d.d.l. 1079 (Misure contro la prostituzione), su proposta dei Ministri per le pari opportunità, dell'interno e della giustizia, che si propone di introdurre il crimine di prostituzione in luogo pubblico o aperto al pubblico. Sono operanti, inoltre, i seguenti meccanismi di monitoraggio finalizzati alla lotta alla tratta delle persone nonché alle altre gravi forme di sfruttamento: Commissione interministeriale per il sostegno alle vittime di tratta, violenza e grave sfruttamento (presso il Dipartimento per le pari opportunità); Comitato di coordinamento delle azioni del Governo contro la tratta di esseri umani (istituito con decreto ministeriale del 21 marzo 2007); Osservatorio sulla tratta di esseri umani (istituito con decreto del Ministro per le pari opportunità del 21 marzo 2007).

Infine, in materia di *partecipazione delle donne alla vita pubblica*, il rapporto riconosce che l'Italia è ancora caratterizzata da una chiara marginalizzazione delle donne nei processi politici e decisionali; per invertire tale tendenza, il Governo ha promosso diverse campagne educative e di sensibilizzazione, tra cui si segnalano i progetti *Donne, politica e istituzioni - Percorsi formativi per la promozione della cultura di genere e delle pari opportunità* (2005-2007) e *L'Europe pour les femmes*.

In aggiunta al rapporto dell'Italia, il Comitato ha ricevuto anche un rapporto parallelo preparato da *Lavori in corsa - 30 anni CEDAW*, una rete italiana di associazioni e singole donne impegnate nella ricerca e nella formazione sui diritti delle donne e l'analisi di genere. Tale *shadow-report* individua diverse criticità rispetto al rapporto governativo, con particolare riferimento ai seguenti aspetti: assenza di consultazioni pubbliche e discussioni parlamentari in vista della preparazione del rapporto governativo; mancanza di una prospettiva di genere nella complessiva azione governativa, nonché del *mainstreaming* e del *budgeting* di genere; persistenza di pregiudizi e stereotipi di genere; marginalizzazione delle donne sul piano politico e decisionale; assenza di politiche adeguate per le donne povere e disoccupate; mancanza di garanzie adeguate per il libero accesso ai servizi sanitari, compresi quelli relativi alla salute sessuale e riproduttiva; persistenza di forme di discriminazione complessa nei confronti delle donne; mancanza di strumenti adeguati per la prevenzione, protezione o compensazione a favore delle vittime di violenza.

### 1.5.6. Comitato dei diritti del bambino

#### *Ultimo rapporto presentato dall'Italia*

Reporting round	Terzo e Quarto rapporto periodico (congiunto)
Data prevista per la presentazione del rapporto	04/10/2008
Data effettiva della presentazione del rapporto	30/01/2009
Rapporto	CRC/C/ITA/3-4

Nel suo ultimo rapporto, l'Italia ha presentato i principali strumenti legislativi, amministrativi e giuridici attraverso i quali ha inteso dare applicazione alla Convenzione e ai suoi due Protocolli opzionali.

*Risorse per l'infanzia.* La spesa per l'infanzia e l'adolescenza in Italia può essere ricondotta sostanzialmente a tre aree: la spesa socio-assistenziale, la spesa sanitaria, la spesa per l'educazione e l'istruzione. In questi tre settori gli ultimi dati disponibili risalgono all'anno 2005, quando la spesa complessiva ammontava a circa 15 miliardi di euro, pari al 4,4% del totale della spesa sociale e all'1,1% del PIL (fonte: EUROSTAT, *Social protection in the European Union*, n. 46/2008, Statistics in Focus, Bruxelles 2008).

*Organismi di controllo e coordinamento.* Tra i principali organismi nazionali, che hanno prodotto azioni conoscitive, di coordinamento, di promozione e tutela dei diritti dell'infanzia, si segnalano: l'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza; l'Osservatorio nazionale per la famiglia; il Tavolo di coordinamento interministeriale per le azioni di Governo in materia di tratta degli esseri umani (coordinato dal Dipartimento per le pari opportunità); il Comitato interministeriale di coordinamento per la lotta alla pedofilia - CICLOPE; l'Osservatorio sulla prostituzione e sui fenomeni delittuosi a essa connessi (Ministero dell'interno); Osservatorio per il disagio giovanile legato alle dipendenze (istituito presso il Ministero della solidarietà sociale); l'Osservatorio nazionale per l'integrazione degli alunni stranieri; l'Osservatorio per il contrasto della pedofilia e della pornografia minorile; il Tavolo di coordinamento tra Governo e parti sociali per il contrasto allo sfruttamento del lavoro minorile; gli Osservatori regionali e provinciali sul bullismo (su iniziativa degli Uffici scolastici). Il 1° agosto 2008, inoltre, il Consiglio dei Ministri ha approvato, su proposta del Ministro delle pari opportunità, il disegno di legge per l'istituzione della figura del Garante nazionale dell'infanzia e dell'adolescenza.

*Piano nazionale di azione.* A partire dal 2000, l'Italia ha approvato due piani nazionali di azione e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva, rispettivamente 2000-2002 e 2002-2004.

*Superiore interesse del bambino* (art. 3 della Convenzione). Oltre che nei piani di azione nazionali, un esplicito riferimento all'interesse del minore è presente nella legislazione nazionale, in particolare nella nuova normativa in tema di separazione dei genitori e affidamento condiviso (l. 8 febbraio 2006, n. 54, in cui si prevede che il figlio minore ha il diritto di mantenere un rapporto equilibrato e continuativo con ciascuno dei genitori separati, nonché di ricevere cura, educazione e istruzione da entrambi) e di accoglienza dei richiedenti asilo (il d.lgs. 30 maggio 2005, n. 140, che recepisce la direttiva 2003/9/CE).

Per quanto riguarda la posizione della giurisprudenza, si segnala l'attenzione che la Corte costituzionale accorda a questo principio, soprattutto in caso di adozione (ordinanza 14 giugno 2001, n. 192), in materia penale (sent. 149/2003) e in relazione agli interventi normativi nazionali a supporto della maternità (sent. 385/2005: con questa decisione la Corte ribadisce che «gli istituti nati a salvaguardia della maternità, in particolare i congedi e i riposi giornalieri, non hanno più, come in passato, il fine precipuo ed esclusivo di protezione della donna», ma sono destinati alla difesa del preminente interesse del bambino).

*Diritto del fanciullo a preservare la propria identità.* Tale diritto, che investe aspetti dell'identità individuale, quali la nazionalità, il nome e le relazioni familiari, tro-

va pieno riconoscimento nell'art. 30 Cost., ed è stato ribadito in occasione della riforma sull'adozione e l'affido operata con la l. 149/2001 (Diritto del minore a una famiglia).

*Tutela della riservatezza dei minori e loro rappresentazione nei media.* Per questa materia è stato seguito prevalentemente un orientamento di co-regolamentazione, teso a introdurre specifici codici di autoregolamentazione e deontologici degli operatori, nonché appositi comitati di vigilanza e garanzia. All'inizio del 2000, esistevano 13 codici di autoregolamentazione. In un'ottica di razionalizzazione, il Ministero delle comunicazioni ha predisposto, nel 2007, la bozza di un *codice unico media e minori*, mentre con d.p.r. 14 maggio 2007, n. 72 è stato istituito il Comitato di applicazione del codice di autoregolamentazione media e minori, in sostituzione del Comitato TV e minori.

*Bambini e adolescenti rom, sinti e travellers.* Il rapporto dell'Italia discute l'ordinanza di protezione civile del 30 maggio 2008, che prevede un progressivo censimento dei rom italiani, romeni, extracomunitari e dei cittadini extracomunitari appartenenti ad altre nazioni, al fine di tutelare i minori, sottrarli alla clandestinità e alle condizioni di degrado. L'Italia assicura che tale rilevazione è stata effettuata sulla base delle linee guida approvate dal Ministero dell'interno in data 22 luglio 2008, nel pieno rispetto dei diritti e delle norme fondamentali che tutelano la dignità e la riservatezza delle persone, e in conformità alle direttive comunitarie e alla normativa italiana vigente (Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza). In particolare, per i maggiori di 14 anni essa avviene mediante rilevazione delle impronte digitali nei casi in cui mancano i documenti di riconoscimento e l'identificazione non sia altrimenti possibile; per i bambini di età compresa tra i 6 e i 14 anni, le impronte sono acquisite solo ai fini del rilascio del permesso di soggiorno, ove richiesto da coloro che ne esercitano la patria potestà (l'art. 4-ter del regolamento UE 380 del 18 aprile 2008 stabilisce che il rilevamento delle impronte digitali per i permessi di soggiorno è obbligatorio a partire dall'età di sei anni), ovvero nei casi necessari, attraverso il rapporto con la competente Procura della Repubblica presso il Tribunale dei minori. Al di sotto dei sei anni, i rilievi dattiloscopici possono essere disposti, d'intesa con la Procura della Repubblica presso il Tribunale dei minori, solamente in casi eccezionali, nei confronti dei minori che versino in stato d'abbandono o possano essere vittime di reato. La Commissione europea ha ritenuto tali misure non-discriminatorie e in linea con l'ordinamento europeo.

*Politiche per la conciliazione tra sfera lavorativa e sfera familiare.* La l. 8 marzo 2000, n. 53, poi confluita nel d.lgs. 26 marzo 2001, n. 151 (Testo unico delle disposizioni legislative in materia di tutela e sostegno della maternità e della paternità), prevede l'erogazione di contributi in favore di aziende che prevedono azioni positive per la flessibilità, nonché di lavoratori autonomi o titolari d'impresa che intendono sviluppare azioni per la conciliazione tra vita familiare e lavorativa.

*Separazione dai genitori.* Sul mantenimento dei rapporti fra genitori e figli è intervenuta la già citata l. 54/2006 sul cosiddetto affido condiviso, che attua il diritto dei figli minori di età di conservare un rapporto continuativo ed equilibrato con entrambi i genitori anche in ipotesi di disgregazione del nucleo familiare.

*Separazione del minore dalla propria famiglia in presenza della detenzione dei genitori.* La normativa italiana prevede una serie di azioni a tutela del rapporto genitoriale, soprattutto quando la detenzione riguarda la madre. In tal senso, è stata introdotta, nell'ordinamento italiano, la detenzione domiciliare delle donne

incinte o delle madri (ma anche dei padri) di bambini con meno di 10 anni di età (art. 4, l. 165/1998). La l. 40/2001 estende il beneficio di legge (detenzione domiciliare speciale) anche a soggetti con pene superiori ai quattro anni, oltre alla possibilità di uscita dal carcere, durante il giorno, per accudire i figli. Quando le citate normative non sono applicabili, i figli delle detenute possono rimanere con la madre fino al compimento dei tre anni di età.

*Violenza, abuso e incuria.* L'Italia ha provveduto alla ratifica dei seguenti atti internazionali: Convenzione dell'OIL 182 sulle forme peggiori di sfruttamento del lavoro minorile; Convenzione europea sull'esercizio dei diritti dei bambini; Convenzione e relativi Protocolli delle Nazioni Unite contro il crimine organizzato transnazionale; Convenzione del Consiglio d'Europa sulla criminalità informatica.

*Reati sessuali.* La l. 6 febbraio 2006, n. 38 (Disposizioni in materia di lotta contro lo sfruttamento sessuale dei bambini e la pedopornografia anche a mezzo Internet) introduce nuove fattispecie criminose e disciplina il reato di pornografia su Internet, adeguando così l'ordinamento italiano alle disposizioni dell'UE. Il rapporto governativo segnala, inoltre, la l. 9 gennaio 2006, n. 7 (Disposizioni concernenti la prevenzione e il divieto delle pratiche di mutilazione genitale femminile). Infine, un monitoraggio circa lo stato di sviluppo delle iniziative di prevenzione e contrasto dell'abuso e sfruttamento sessuale dei minori avviene attraverso la redazione della periodica relazione al Parlamento sullo stato di attuazione della l. 3 agosto 1998, n. 269, *Norme contro lo sfruttamento della prostituzione, della pornografia, del turismo sessuale in danno di minori, quali nuove forme di riduzione in schiavitù*, predisposta dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri.

*Campagne educative e informative in campo sanitario.* Nel periodo 2000-2007, il Ministero della salute ha realizzato varie campagne educative e informative su AIDS, vaccinazioni, alimentazione, fumo e stili di vita; si segnalano, in particolare, la *IX Campagna informativo-preventiva contro l'AIDS*; la *Campagna straordinaria di vaccinazione anti-morbillo-parotite-rosolia*; la *Campagna sulla salute del bambino e prevenzione degli incidenti domestici in età evolutiva*; la *Campagna sulla corretta alimentazione e promozione dell'attività fisica*.

*Interventi di contrasto alla povertà.* In Italia, le strategie per combattere la povertà minorile e l'esclusione sociale sono contenute nel piano nazionale di azione a favore dell'infanzia e dell'adolescenza e nel piano nazionale di azione contro la povertà e l'esclusione sociale.

*Minori stranieri a scuola.* La presenza di stranieri nelle scuole italiane è passata, tra il 1997 e il 2007, dallo 0,8% al 5,6% del totale. È stata attivata una formazione mirata e specifica per insegnanti e dirigenti scolastici in scuole a forte presenza di alunni stranieri, con particolare riferimento all'insegnamento dell'italiano come seconda lingua e alla valorizzazione della lingua di origine. Tra gli strumenti volti a promuovere l'integrazione degli alunni stranieri, si segnala l'Ufficio per l'integrazione degli alunni stranieri, istituito nel giugno 2004 presso la Direzione generale per lo studente del Ministero dell'istruzione. Nel dicembre 2006 è stato inoltre istituito l'Osservatorio nazionale per l'integrazione degli alunni stranieri.

*Minori con disabilità.* Nel 2007 è caduto il trentennale della l. 517 del 4 agosto 1977, legge tutt'ora d'avanguardia e caposaldo dell'integrazione scolastica degli alunni con disabilità. L'azione del Governo a favore degli alunni con disabilità si estende su due fronti: quello dell'incremento delle opportunità di apprendimen-

to nella prospettiva dell'autonomia e quello della diffusione di una cultura dell'inclusione nella scuola. Tali finalità sono perseguite attraverso alcuni progetti di rilievo nazionale, tra cui il progetto *Nuove tecnologie e disabilità*, avviato nel 2005; il progetto *I care*, avviato nel 2007; il progetto *E-inclusion*. Dal 1996, inoltre, è operante l'Osservatorio nazionale per l'integrazione delle persone disabili, presso il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca.

*Minori stranieri non accompagnati richiedenti asilo*. In tale ambito, tra il 2000 e il 2007, sono state approvate una serie di norme in attuazione delle direttive dell'Unione Europea in materia, tra cui si segnalano: d.p.r. 303/2004, contenente il regolamento relativo alle procedure per il riconoscimento dello status di rifugiato; d.lgs. 140/2005 sull'attuazione della direttiva 2003/9/CE (che stabilisce norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri); d.lgs. 251/2007 sull'attuazione della direttiva 2004/83/CE (che prevede, tra l'altro, che i minori titolari dello status di rifugiato o dello status di protezione sussidiaria abbiano accesso agli studi di ogni ordine e grado, secondo le modalità previste per il cittadino italiano); d.lgs. 25/2008 sull'attuazione della direttiva 2005/85/CE (che prevede una serie di garanzie per i minori non accompagnati, tra cui il fatto che a colui che ha espresso la volontà di chiedere la protezione internazionale sia fornita la necessaria assistenza per la presentazione della domanda, come l'assistenza del tutore).

*Bambini vittime di sfruttamento economico*. Il rapporto governativo riferisce che la l. 296/2006 innalza da 15 a 16 anni l'età minima lavorativa (così come il nuovo obbligo scolastico). Nel 2006, inoltre, è stato rilanciato il Tavolo di coordinamento tra Governo e parti sociali per il contrasto dello sfruttamento del lavoro minorile, istituito nel 1998, arrivando a una prima riformulazione della «Carta degli impegni» finalizzata alla promozione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza e all'eliminazione dello sfruttamento del lavoro minorile.

*Altre forme di sfruttamento*. Nuovi strumenti per combattere lo sfruttamento di minori nell'accattonaggio sono offerti dalla l. 11 agosto 2003, n. 228 (Misure contro la tratta delle persone), che ha riformato l'art. 600 del codice penale, ora rubricato «Riduzione o mantenimento in schiavitù o servitù».

Il rapporto italiano contiene, inoltre, delle sezioni relative ai due Protocolli opzionali della Convenzione sui diritti dell'infanzia.

#### *Protocollo opzionale sul traffico di bambini, la prostituzione infantile e la pornografia infantile*

– *Organismi di controllo e coordinamento*. La già citata l. 6 febbraio 2006, n. 38 ha introdotto due nuovi istituti: l'Osservatorio per il contrasto della pedofilia e della pornografia minorile, presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, e il Centro nazionale per il contrasto della pedopornografia sulla rete Internet, presso il Ministero dell'interno - Servizio Polizia postale e comunicazioni. Nel 2007, inoltre, è stato istituito l'Osservatorio sulla prostituzione e sui fenomeni delittuosi a essa connessi (d.m. 18 gennaio 2007), presso il Ministero dell'interno, come strumento di supporto alle azioni delle amministrazioni centrali per la prevenzione e il contrasto di tali fenomeni che coinvolgono sia adulti sia bambini. Infine, tra il 2007 e il 2008, sono stati creati, presso il Dipartimento per le pari opportunità, il Comitato di coordinamento delle azioni di governo contro la tratta degli esseri umani, la Commissione interministeriale per il sostegno alle vittime di

tratta, violenza e grave sfruttamento e l'Osservatorio sul fenomeno della tratta degli esseri umani.

– *Divieto di vendita di bambini, prostituzione dei bambini e pornografia rappresentante bambini.* A livello legislativo, il punto di riferimento per la lotta contro lo sfruttamento sessuale dei bambini e la pornografia infantile è rappresentato dalla l. 38/2006. Inoltre, con la l. 18 marzo 2008, n. 48, l'Italia ha aderito alla Convenzione del Consiglio d'Europa sulla criminalità informatica, un importante strumento internazionale di contrasto al *cyber crime*. Si segnala, infine, che l'ordinamento italiano prevede il reato di «Iniziativa turistiche volte allo sfruttamento della prostituzione minorile» (art. 600-*quinquies* codice penale), in cui incorre «chiunque organizza o propaganda viaggi finalizzati alla fruizione di attività di prostituzione a danno di minori o comunque comprendenti tale attività».

– *Attività internazionale.* La Direzione centrale anticrimine della Polizia di Stato - Servizio centrale operativo svolge, a livello europeo e internazionale, attività per la prevenzione, l'assistenza alle vittime e la repressione dei reati connessi allo sfruttamento sessuale dei bambini e alla pornografia infantile, in collegamento con altri Stati e organismi di indagine internazionali.

*Protocollo opzionale concernente il coinvolgimento dei bambini nei conflitti armati*

La l. 2/2001 ha fissato in 18 anni il limite per l'arruolamento volontario ai fini dell'espletamento del servizio di leva (sospeso in Italia dal 1° gennaio 2005). La legislazione in vigore non consente – di fatto – l'impiego diretto di minorenni nei conflitti armati.

L'arruolamento nelle Forze armate di minori di 15 anni costituisce un crimine di guerra ai sensi dell'art. 8 dello Statuto della Corte penale internazionale, ratificato dall'Italia con la l. 232/1999. La normativa nazionale esclude tale ipotesi in quanto l'età minima per arruolare i volontari delle Forze armate è fissata in 18 anni (art. 4 l. 226/2004) e quella per l'arruolamento nelle carriere iniziali dei Carabinieri è superiore ai 18 anni, in quanto il presupposto per l'accesso in tale ruolo è la provenienza dai volontari delle Forze armate (art. 16 l. 226/2004). L'età minima per partecipare ai concorsi per marescialli delle Forze armate e dell'Arma dei Carabinieri è fissata rispettivamente in 17 e 18 anni (art. 11 d.lgs. 196/1995, art. 14 d.lgs. 198/1995 e art. 1 d.m. 188/1999) e quella per partecipare ai concorsi per ufficiali è fissata in 17 anni; la relativa nomina tuttavia non può avvenire prima dei 18 anni (artt. 3 e 4 d.lgs. 490/1997).

Qualora il reclutamento del minore venga effettuato da gruppi armati che perseguono finalità terroristiche, sono applicabili le disposizioni contenute negli artt. 270-*bis*, 270-*quater* e 270-*quinquies* del codice penale, che puniscono con pene fino a 15 anni chiunque costituisce, promuove, organizza, dirige o finanzia associazioni che perseguono finalità di terrorismo.

## **1.6. Agenzie specializzate delle Nazioni Unite**

### **1.6.1. Organizzazione internazionale del lavoro (OIL)**

L'Organizzazione internazionale del lavoro è l'Agenzia delle Nazioni Unite responsabile dell'adozione e dell'attuazione delle norme internazionali in materia

di lavoro. Istituita nel 1919 con il Trattato di Versailles, l'OIL è stata la prima Agenzia specializzata a essere associata alle Nazioni Unite nel 1946 (v. l'Accordo tra le Nazioni Unite e l'Organizzazione internazionale del lavoro, New York, 30 maggio 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 partecipazione tripartita: i rappresentanti dei Governi, degli imprenditori e dei lavoratori determinano congiuntamente le politiche e i programmi dell'Organizzazione. Fanno parte dell'OIL 183 Stati.

Dalla sua istituzione, l'OIL ha adottato 188 convenzioni su una vasta gamma di tematiche: libertà di associazione e diritto di contrattazione collettiva; parità di opportunità e di trattamento; abolizione del lavoro forzato e del lavoro minorile; promozione dell'occupazione; formazione professionale; sicurezza sociale; condizioni di lavoro; amministrazione e ispezione del lavoro; prevenzione degli incidenti sul lavoro; protezione della maternità; protezione dei migranti e di alcune categorie di lavoratori come i marittimi, il personale infermieristico o i lavoratori delle piantagioni. Tra di esse, l'OIL ne ha individuate 8 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).

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, a partire dal 1945. L'OIL è presente in Italia con un proprio Ufficio, operante a Roma sin dal 1920, e con un Centro internazionale di formazione, istituito a Torino nel 1965. L'Italia ha ratificato 111 convenzioni adottate dall'OIL, incluse tutte quelle fondamentali. Tra queste, si segnalano le seguenti convenzioni, particolarmente significative per i diritti umani.

Convenzione	Data di deposito dell'atto di ratifica
1 - Durata del lavoro (industria), 1919	06/10/1924
2 - Disoccupazione, 1919	10/04/1923
3 - Protezione della maternità, 1919	22/10/1952
4 - Lavoro notturno (donne), 1919	10/04/1923
6 - Lavoro notturno dei fanciulli (industria), 1919	10/04/1923
11 - Diritto di associazione (agricoltura), 1921	08/09/1924
12 - Risarcimento degli infortuni sul lavoro (agricoltura), 1921	01/09/1930
14 - Riposo settimanale (industria), 1921	08/09/1924
18 - Malattie professionali, 1925	22/01/1934
19 - Uguaglianza di trattamento (infortuni sul lavoro), 1925	15/03/1928

segue

Convenzione	Data di deposito dell'atto di ratifica
29 - Lavoro forzato, 1930	18/06/1934
42 - Risarcimento delle malattie professionali (riveduta), 1934	22/10/1952
44 - Indennità di disoccupazione, 1934	22/10/1952
45 - Lavori sotterranei (donne), 1935	22/10/1952
48 - Conservazione dei diritti a pensione dei lavoratori migranti, 1935	22/10/1952
52 - Ferie pagate, 1936	22/10/1952
79 - Lavoro notturno degli adolescenti (lavori non industriali), 1946	22/10/1952
81 - Ispezione del lavoro, 1947	22/10/1952
87 - Libertà sindacale e protezione del diritto sindacale, 1948	13/05/1958
89 - Lavoro notturno (donne) (riveduta), 1948	22/10/1952
90 - Lavoro notturno dei fanciulli (industria) (riveduta), 1948	22/10/1952
95 - Protezione del salario, 1949	22/10/1952
97 - Lavoratori migranti (riveduta), 1949	22/10/1952
98 - Diritto di organizzazione e di negoziazione collettiva, 1949	13/05/1958
100 - Uguaglianza di retribuzione, 1951	08/06/1956
102 - Sicurezza sociale (norme minime), 1952	08/06/1956
103 - Protezione della maternità (riveduta), 1952	05/05/1971
105 - Abolizione del lavoro forzato, 1957	15/03/1968
106 - Riposo settimanale (commercio e uffici), 1957	12/08/1963
111 - Discriminazione (impiego e professione), 1958	12/08/1963
115 - Protezione contro le radiazioni, 1960	05/05/1971
117 - Politica sociale (obiettivi e norme di base), 1962	27/12/1966
118 - Parità di trattamento (sicurezza sociale), 1962	05/05/1967
122 - Politica dell'impiego, 1964	05/05/1971
135 - Rappresentanti dei lavoratori, 1971	23/06/1981
138 - Età minima, 1973	28/07/1981
143 - Lavoratori migranti (disposizioni complementari), 1975	23/06/1981
148 - Protezione dell'ambiente di lavoro (inquinamento dell'aria rumori e vibrazioni), 1977	28/02/1985
159 - Reinserimento professionale e occupazione (persone disabili), 1983	07/06/2000
182 - Forme peggiori di lavoro minorile, 1999	07/06/2000
183 - Protezione della maternità, 2000	07/02/2001

Per monitorare l'applicazione delle convenzioni ratificate dagli Stati, l'OIL ha istituito, nel 1926, il Comitato di esperti per l'applicazione delle convenzioni e raccomandazioni, un organo costituito da 20 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 a 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'OIL 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'OIL a svolgere delle missioni nel proprio territorio o richiedere assistenza tecnica.

Nel corso del 2010, l'Italia è stata interessata da 16 richieste dirette e quattro osservazioni da parte del Comitato di esperti per l'applicazione delle convenzioni e raccomandazioni.

Con le *richieste dirette*, il Comitato ha inteso ottenere maggiori informazioni sugli strumenti legislativi, amministrativi e politici relativi all'implementazione delle seguenti convenzioni: n. 9 - Collocamento dei marittimi, 1920; n. 23 - Rimpatrio dei marittimi, 1926; n. 29 - Lavoro forzato, 1930; n. 69 - Diploma di capacità dei cuochi di bordo, 1946; n. 105 - Abolizione del lavoro forzato, 1957; n. 106 - Riposo settimanale (commercio e uffici), 1957; n. 108 - Documenti di identità dei marittimi, 1958; n. 117 - Politica sociale (obiettivi e norme di base), 1962; n. 122 - Politica dell'impiego, 1964; n. 134 - Prevenzione infortuni (marittimi), 1970; n. 143 - Lavoratori migranti (disposizioni complementari), 1975; n. 149 - Personale infermieristico, 1977; n. 152 - Sicurezza e igiene nelle operazioni portuali, 1979; n. 164 - Protezione della salute e cure mediche (marittimi), 1987; n. 175 - Lavoro a tempo parziale, 1994; n. 183 - Protezione della maternità, 2000.

Le *osservazioni* hanno riguardato le seguenti convenzioni: n. 81 - Ispezione del lavoro, 1947; n. 129 - Ispezione del lavoro (agricoltura), 1969; n. 143 - Lavoratori migranti (disposizioni complementari), 1975; n. 147 - Marina mercantile (norme minime), 1976. Tra queste, due sono particolarmente attinenti all'ambito dei diritti umani.

#### *Convenzione 81 sulle ispezioni del lavoro*

– In relazione all'art. 3, para. 2 della Convenzione («Qualsiasi altro compito che venga affidato agli ispettori del lavoro non dovrà ostacolare l'esercizio delle loro principali funzioni né pregiudicare, in qualsiasi modo, l'autorità o l'imparzialità necessarie agli ispettori nelle loro relazioni con i datori di lavoro e i lavoratori»), il Comitato ricorda che il ruolo degli ispettori del lavoro, ai sensi della Convenzione, è quello di monitorare non tanto la legittimità dei rapporti di lavoro, quanto le condizioni materiali in cui il lavoro è svolto, e che il sistema delle ispezioni deve applicarsi a tutti i lavoratori e apprendisti, indipendentemente dalla loro remunerazione e dal tipo, forma o durata del loro contratto. Forme di cooperazione con le autorità che si occupano di governo e controllo dell'immi-

grazione dovrebbero essere realizzate con cautela, tenendo a mente che lo scopo primario degli ispettori del lavoro è quello di proteggere i diritti e gli interessi di tutti i lavoratori, e di migliorarne le condizioni di lavoro. A tale proposito, il Comitato considera che la decisione di attribuire il ruolo di ispettori del lavoro ai Carabinieri del Comando per la tutela del lavoro può condurre a una seria deformazione del mandato originario degli ispettori. Il Comitato invita il Governo a distinguere con sufficiente chiarezza i poteri e i metodi operativi degli ispettori del lavoro da quelli dei funzionari di altri organismi responsabili del contrasto alle forme illegali di lavoro e di migrazione, senza per questo escludere profili di collaborazione tra le varie autorità competenti.

– In relazione agli artt. 20 e 21, della Convenzione 81, relativi all'obbligo dello Stato di realizzare e rendere pubblico un rapporto annuale dettagliato sulle attività di ispezione, il Comitato, prendendo nota della decisione del Governo italiano di non pubblicare tale rapporto per i prossimi anni, a causa delle riforme in corso dei metodi di raccolta delle statistiche, ribadisce, tuttavia, che la compilazione di tale rapporto è un obbligo internazionale e invita lo Stato ad adempiervi appena possibile.

*Convenzione 143 sui lavoratori migranti (disposizioni complementari)*

Il Comitato esprime preoccupazione per le informazioni ricevute in merito alle diffuse condizioni di sfruttamento lavorativo dei migranti irregolari e chiede al Governo di fornire una serie di informazioni relative agli strumenti giuridici e amministrativi, alle politiche e ai risultati concreti ottenuti per contrastare l'immigrazione irregolare, tutelando i diritti dei lavoratori migranti. Il Comitato richiama l'attenzione del Governo sul fatto che le misure invocate nella Parte I della Convenzione (artt. 2-6) sono orientate a colpire primariamente la «domanda» di lavoro irregolare, piuttosto che l'«offerta». In particolare, l'obiettivo dell'art. 6, para. 1 è quello di definire e applicare sanzioni nei confronti degli organizzatori di spostamenti irregolari di migranti e dei datori di lavoro che fanno ricorso a forme di lavoro illegali, e non nei confronti dei lavoratori migranti irregolari. Gli artt. 1-9 della Convenzione hanno l'obiettivo di garantire che i lavoratori migranti godano di un livello minimo di protezione dei propri diritti umani fondamentali, indipendentemente dalla loro condizione di irregolarità. A tale proposito, il Comitato invita il Governo a condurre un'analisi dettagliata dell'impatto delle recenti misure legislative in materia sui migranti in condizione di irregolarità. Inoltre, al Governo italiano viene richiesto di indicare in che modo è garantito il diritto dei migranti colpiti da un ordine di espulsione di opporsi giudizialmente a tale misura. Il Comitato richiede al Governo di fornire informazioni sui risultati concreti ottenuti dai programmi finalizzati a promuovere la parità di opportunità e di trattamento tra tutti i lavoratori in materia di accesso all'impiego e condizioni occupazionali (art. 10), con particolare riferimento alle possibili discriminazioni tra migranti legalmente residenti in Italia e cittadini italiani, e a svantaggio dei lavoratori di origine rom.

Nessuna di queste osservazioni è stata tuttavia selezionata, nel corso del 2010, dal Comitato della Conferenza sull'applicazione delle norme per una discussione più approfondita.

Nel 2010, l'Italia ha contribuito al 5% circa del budget ordinario dell'OIL, con una somma pari a circa 19,7 milioni di franchi svizzeri. Inoltre, nel corso del 2010, l'Italia ha sottoscritto un accordo con l'OIL per elargire, nel biennio 2010-2011, un contributo volontario ulteriore pari a circa 300.000 dollari.

### 1.6.2. Organizzazione delle Nazioni Unite per l'educazione, la scienza e la cultura (UNESCO)

Il Preambolo e l'art. 1 della Costituzione dell'UNESCO (16 novembre 1945) illustrano ampiamente il legame vitale tra diritti umani, pace e sviluppo dell'educazione, della scienza e della cultura:

I Governi degli Stati membri della presente Convenzione, in nome dei loro popoli, dichiarano: che, poiché le guerre nascono nello spirito degli uomini, è nello spirito degli uomini che devono essere poste le difese della pace; che la reciproca incomprensione dei popoli è sempre stata, nel corso della storia, l'origine dei sospetti e della diffidenza tra le nazioni, per cui i dissensi hanno troppo spesso degenerato nella guerra; che il grande e terribile conflitto testé terminato è stato generato dalla negazione dell'ideale democratico di dignità, d'eguaglianza e di rispetto della personalità umana e dalla volontà di sostituirgli, sfruttando l'ignoranza e i pregiudizi, il dogma delle diversità razziali e umane; che la dignità dell'uomo esige la diffusione della cultura e l'educazione generale in un intento di giustizia, di libertà e di pace, per cui a tutte le nazioni incombono sacrosanti doveri da compiere in uno spirito di mutua assistenza; che una pace basata esclusivamente su accordi economici e politici tra i Governi non raccoglierebbe il consenso unanime, duraturo e sincero dei popoli e che, per conseguenza, detta pace deve essere fondata sulla solidarietà intellettuale e morale dell'umanità. Per tali motivi, gli Stati [...] istituiscono con la presente l'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'Educazione, le Scienze e la Cultura [...].

#### *Art. I - Scopi e funzioni*

1. L'Organizzazione si propone di contribuire al mantenimento della pace e della sicurezza rafforzando, con l'educazione, le scienze e la cultura, la collaborazione tra le nazioni, allo scopo di garantire il rispetto universale della giustizia, della legge, dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, a profitto di tutti, senza distinzioni di razza, di sesso, di lingua o di religione, e che la Carta delle Nazioni Unite riconosce a tutti i popoli.

L'Italia è Stato membro dell'UNESCO dal 1948. Nella tabella che segue sono richiamate le convenzioni maggiormente legate ai diritti umani adottate dall'Organizzazione che l'Italia ha ratificato.

Convenzione	Data di deposito dell'atto di ratifica
Convenzione universale sul <i>copyright</i> con, in appendice, dichiarazione relativa all'art. XVII e risoluzione concernente l'art. XI, 1952	24/10/1956
Protocollo 2 annesso alla Convenzione universale sul <i>copyright</i> riguardante l'applicazione di quella Convenzione ai lavori di alcune organizzazioni internazionali, 1952	24/10/1956
Protocollo 3 annesso alla Convenzione universale sul <i>copyright</i> riguardante la data effettiva degli strumenti di ratifica, accettazione o accesso a quella Convenzione, 1952	24/10/1956
Convenzione per la protezione della proprietà culturale in situazione di conflitto armato con regolamentazione per l'esecuzione della Convenzione, 1954	09/05/1958

segue

Convenzione	Data di deposito dell'atto di ratifica
Protocollo alla Convenzione per la protezione della proprietà culturale in situazioni di conflitto armato, 1954	09/05/1958
Convenzione concernente lo scambio internazionale di pubblicazioni, 1958	02/08/1961
Convenzione concernente lo scambio di pubblicazioni ufficiali e di documenti di governo tra gli Stati, 1958.	02/08/1961
Accordo sull'importazione di materiale educativo, scientifico e culturale, con allegati dalla A alla E e Protocollo annesso, 1950	26/11/1962
Convenzione contro la discriminazione nell'educazione, 1960	06/10/1966
Protocollo che istituisce una Commissione per la conciliazione e i buoni uffici responsabile per la risoluzione delle dispute che possono sorgere tra gli Stati parti della Convenzione contro la discriminazione nell'educazione, 1962	06/10/1966
Protocollo 1 annesso alla Convenzione universale sul <i>copyright</i> riguardante l'applicazione di quella Convenzione ai lavori delle persone apolidi e dei rifugiati, 1952	19/12/1966
Convenzione internazionale per la protezione degli artisti, dei produttori di fonogrammi e degli organismi di radiodiffusione, 1961	08/01/1975
Convenzione relativa alle zone umide di importanza internazionale, in particolare come habitat della selvaggina, 1971	14/12/1976
Convenzione per la protezione dei produttori di fonogrammi contro la duplicazione non autorizzata dei loro fonogrammi, 1971	20/12/1976
Convenzione concernente la protezione del patrimonio culturale e naturale mondiale, 1972	23/06/1978
Convenzione sui mezzi di proibizione e prevenzione degli illeciti nelle importazioni, esportazioni e trasferimento della proprietà dei beni culturali, 1970	02/10/1978
Convenzione universale sul <i>copyright</i> riveduta a Parigi il 24 luglio 1971, con in Appendice la Dichiarazione relativa all'articolo XVII e la risoluzione concernente l'art. XI, 1971	25/10/1979
Protocollo 1 annesso alla Convenzione universale sul <i>copyright</i> riveduta a Parigi il 24 luglio 1971 riguardante l'applicazione di quella Convenzione ai lavori delle persone apolidi e dei rifugiati, 1971	25/10/1979
Protocollo 1 annesso alla Convenzione universale sul <i>copyright</i> riveduta a Parigi il 24 luglio 1971 riguardante l'applicazione di quella Convenzione ai lavori di alcune organizzazioni internazionali, 1971	25/10/1979
Convenzione relativa alla distribuzione dei segnali portatori di programmi trasmessi via satellite, 1974	07/04/1981
Convenzione internazionale sul riconoscimento degli studi e dei diplomi di istruzione superiore negli Stati Arabi e negli Stati Europei che si affacciano sul Mediterraneo, 1976	14/04/1981
Protocollo all'Accordo sull'importazione di materiale educativo, scientifico e culturale, con allegati dalla A alla H, 1976	02/07/1981
Convenzione sul riconoscimento degli studi e dei diplomi relativi all'insegnamento superiore negli Stati della Regione Europea, 1979	20/01/1983
Protocollo che emenda la Convenzione relativa alle zone umide di importanza internazionale, in particolare come habitat della selvaggina, 1982	27/07/1987

segue

Convenzione	Data di deposito dell'atto di ratifica
Convenzione sulla protezione e promozione della diversità delle espressioni culturali, 2005	19/02/2007
Convenzione per la salvaguardia del patrimonio culturale intangibile, 2003	30/10/2007
Convenzione internazionale contro il doping nello sport, 2005	27/02/2008
Secondo Protocollo alla Convenzione dell'Aja del 1954 per protezione della proprietà culturale in situazioni di conflitto armato, 1999	10/07/2009
Convenzione sulla protezione del patrimonio culturale sottomarino, 2001	08/01/2010
Convenzione sul riconoscimento delle qualifiche riguardanti l'istruzione superiore nella Regione Europea, 1997	01/10/2010

L'Italia, inoltre, in quanto membro dell'UNESCO, è tenuta al rispetto dei principi sanciti nelle dichiarazioni e raccomandazioni adottate dai suoi organi. Di particolare rilevanza per l'ambito dei diritti umani sono le seguenti.

– Dichiarazione universale su bioetica e diritti umani, 2005; Dichiarazione internazionale sui dati genetici umani, 2003; Dichiarazione universale sulla diversità culturale, 2001; Dichiarazione universale su genoma umano e diritti umani, 1997; Dichiarazione sulla responsabilità delle generazioni presenti verso le generazioni future, 1997; Dichiarazione dei principi sulla tolleranza, 1995; Dichiarazione internazionale sull'educazione per tutti e quadro d'azione per rispondere ai bisogni formativi di base, 1990; Dichiarazione sulla razza e i pregiudizi razziali, 1978; Dichiarazione sui principi fondamentali concernenti il contributo dei mass media per rafforzare la pace e la comprensione internazionale, per la promozione dei diritti umani e contro il razzismo, l'apartheid e l'incitamento alla guerra, 1978; Dichiarazione di principi guida per l'utilizzazione delle trasmissioni satellitari per la libera circolazione delle informazioni, la diffusione di una maggiore istruzione e scambi culturali, 1972; Dichiarazione sui principi della cooperazione culturale internazionale, 1966.

– Raccomandazione concernente la promozione e l'uso del multilinguismo e l'accesso universale al cyberspazio, 2003; Versione riveduta della raccomandazione concernente l'educazione tecnica e professionale, 2001; Raccomandazione per la protezione del patrimonio culturale mobile, 1978; Raccomandazione sullo sviluppo dell'educazione per gli adulti, 1976; Raccomandazione sulla partecipazione e il contributo delle persone alla vita culturale, 1976; Raccomandazione concernente l'educazione per la comprensione, la cooperazione e la pace internazionali e l'educazione relativa ai diritti umani e alle libertà fondamentali, 1974; Raccomandazione concernente la protezione, a livello nazionale, del patrimonio culturale e naturale, 1972; Raccomandazione concernente la Conservazione dei beni culturali minacciati da lavori pubblici o privati, 1968; Raccomandazione concernente la condizione degli insegnanti, 1966; Raccomandazione sugli strumenti per proibire e prevenire l'illecita esportazione, l'importazione e il trasferimento della proprietà dei beni culturali, 1964; Raccomandazione concernente la tutela della bellezza e delle caratteristiche proprie dei paesaggi e dei luoghi, 1962; Raccomandazione concernente i mezzi più efficaci per rendere accessibili i musei a tutti, 1960; Raccomandazione contro la discriminazione nell'educazione, 1960.

Nel 2010, l'Italia è stata membro del Consiglio esecutivo; è stata inoltre rappresentata nella Commissione oceanografica intergovernativa, nel Comitato inter-

nazionale per la salvaguardia del patrimonio culturale intangibile, nonché presso i seguenti organi consultivi della Conferenza generale: Consiglio di coordinamento internazionale del Programma sull'uomo e la biosfera; Consiglio intergovernativo per il Programma idrologico internazionale; Comitato intergovernativo per la promozione del rientro della proprietà culturale nel proprio Paese di origine o della sua restituzione in caso di appropriazione illecita; Consiglio intergovernativo del Programma internazionale per lo sviluppo della comunicazione; Comitato giuridico; Commissione per la conciliazione e i buoni uffici responsabile per la risoluzione delle dispute che possono sorgere tra gli Stati parti della Convenzione contro la discriminazione nell'educazione (membro: Francesco Margiotta-Broglio).

Inoltre, l'Ambasciatore Maurizio Enrico Serra, Rappresentante permanente dell'Italia presso l'UNESCO, ha svolto il ruolo di Presidente del Comitato sulle convenzioni e raccomandazioni, organo consultivo del Consiglio esecutivo incaricato di monitorare l'applicazione a livello nazionale della Convenzione contro la discriminazione nell'educazione, della Convenzione sui mezzi di proibizione e prevenzione degli illeciti nelle importazioni, esportazioni e trasferimento della proprietà dei beni culturali e della Convenzione sull'educazione tecnica e professionale, nonché di 11 raccomandazioni. Dal 1° luglio 2010 Francesco Bandarin è stato nominato Assistente Direttore generale per la cultura.

Nel 2010, l'Italia ha contribuito al 5% circa del budget ordinario dell'UNESCO, con una somma pari a circa 16 milioni di dollari, figurando al sesto posto tra i contributori. Inoltre, sempre nel 2010, l'Italia figura al secondo posto (dietro al Giappone) per contributi volontari, con un contributo di circa 9,5 milioni di dollari, distribuiti in programmi che hanno avuto come beneficiarie le seguenti regioni: Africa (3,4 milioni di dollari circa, primo contributore per la regione); Paesi Arabi (205.000 dollari); Asia e Pacifico (573.000); Europa e Nord America (726.000); America Latina e Caraibi (341.000); programmi inter-regionali e globali (circa 4,3 milioni di dollari).

Nel mese di dicembre 2010 l'UNESCO ha inviato una missione di esperti al sito patrimonio mondiale di Pompei, Ercolano e Torre Annunziata, in seguito al crollo iniziale della *Schola Armaturarum* il 6 novembre 2010, e a quelli successivi di altre tre strutture appartenenti al patrimonio. La missione comprendeva esperti di dipinti murali romani, architettura antica e tecniche di pittura murale del Consiglio internazionale su monumenti e siti, uno degli organismi di consulenza per il Centro del patrimonio mondiale dell'UNESCO. Il rapporto sui risultati della missione di tre giorni (2-4 dicembre) sarà presentato alla prossima sessione della Commissione per il patrimonio mondiale dell'UNESCO (Bahrein, giugno 2011).

Inoltre, nel corso del 2010, la Direttrice generale dell'UNESCO, Irina Bokova, ha svolto due visite in Italia, rispettivamente il 7 ottobre, in occasione del conferimento di una Laurea *honoris causa* in Politica europea e internazionale, presso l'Università Cattolica di Milano, e dal 22 al 23 novembre, per discutere con le autorità italiane delle politiche di riforma dell'UNESCO, del ruolo dell'Italia nell'Organizzazione, nonché della situazione del sito di Pompei, Ercolano e Torre Annunziata.

Per quel che riguarda, infine, il tema dell'educazione, si segnala che nel 1991 la 26ª Conferenza generale dell'UNESCO ha istituito il Programma internazionale

per la cooperazione universitaria (*IUC - International University Cooperation*), al fine di fare dell'UNESCO un laboratorio di idee e un catalizzatore per la cooperazione internazionale tra centri universitari e istituzioni educative e scientifiche di tutto il mondo. A tal fine, 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 650 le Cattedre UNESCO create in tutto il mondo; in Italia sono presenti 13 Cattedre, 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 (titolare: Antonio Papisca); Cattedra «Diritti dell'uomo ed etica della cooperazione internazionale», istituita nel 2003 presso l'Università degli studi di Bergamo (titolare: Felice Rizzi); Cattedra «Bioetica e diritti umani», istituita nel 2009 presso l'Ateneo Pontificio «Regina Apostolorum», Università Europea di Roma (titolare: Alberto García).

## 2. Consiglio d'Europa

Con l'entrata in vigore della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti umani e delle libertà fondamentali (CEDU) del 1950 e dei suoi successivi Protocolli addizionali (il più recente è il Protocollo XIV, entrato in vigore il 1° giugno 2010), il Consiglio d'Europa (CoE, 47 Stati membri) ha sviluppato il primo e più avanzato sistema regionale di promozione e protezione dei diritti umani, caratterizzato in particolare dal funzionamento della Corte europea dei diritti umani (CtEDU). Ulteriori strumenti giuridici sono la Carta sociale europea (1961, la versione riveduta è del 1996) che ha dato vita a un dispositivo di controllo incentrato sul ruolo del Comitato europeo dei diritti sociali (ECSR), la Convenzione europea per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti (1987) la quale ha istituito il Comitato europeo per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti (CPT), la Convenzione-quadro per le minoranze nazionali (1995) che ha creato il Comitato consultivo della suddetta Convenzione e la Convenzione europea sull'esercizio dei diritti dei bambini (1996) con il rispettivo Comitato permanente.

L'architettura istituzionale in materia, che ha come organi principali la Corte, il Comitato dei Ministri e l'Assemblea parlamentare, si completa con: il Commissario per i diritti umani, la Commissione europea contro il razzismo e l'intolleranza (ECRI), la Commissione europea per la democrazia attraverso il diritto (Commissione di Venezia).

La Direzione generale diritti umani e affari legali controlla l'operatività dei vari trattati regionali sui diritti umani e dei relativi meccanismi di *follow-up* e fornisce assistenza e supporto in materia agli organismi del Consiglio d'Europa e agli Stati membri. Il Rappresentante permanente dell'Italia è l'Ambasciatore Sergio Busetto.

### 2.1. Assemblea parlamentare

All'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa (PACE), formata da delegazioni dei Parlamenti nazionali degli Stati membri del CoE, per l'Italia siedono 18 membri del Senato e della Camera; altrettanti sono i membri supplenti. Il Presidente della delegazione italiana è Luigi Vitali, che è anche uno dei 20 Vicepresidenti dell'Assemblea. Primo Vicepresidente della Commissione migrazioni, rifugiati e popolazione nel 2010: Giacomo Santini.

L'Assemblea ha funzioni consultive in relazione a tutte le convenzioni internazionali elaborate nell'ambito del Consiglio d'Europa. Essa elegge i giudici della Corte europea dei

diritti umani, il Commissario per i diritti umani, il Segretario Generale e il suo vice. Nell'anno 2010 le attività della PACE in relazione all'Italia si sono concentrate in modo particolare sulla questione delle comunità rom e sinti e sulla gestione dei flussi migratori.

Il 26 febbraio 2010 è stato presentato in seno alla Commissione affari legali e diritti umani della PACE un rapporto sulla situazione dei rom in Europa e sulle attività rilevanti del Consiglio d'Europa a riguardo (doc. 12174, relatore: Berény) nel cui *memorandum* esplicativo sono stati riportati diversi esempi di attacchi violenti nei confronti dei rom in Italia, avvenuti tra il 2007 e il 2009. La discussione di questo rapporto ha portato all'adozione della risoluzione 1740 del 22 giugno 2010, nella quale l'Assemblea parlamentare esorta gli Stati membri ad ammettere le proprie responsabilità e ad affrontare la questione dei rom in modo serio e sostenibile, attraverso una serie di misure volte alla protezione e al rispetto dei loro diritti umani.

Nella parte esplicativa di un successivo rapporto, presentato il 6 ottobre 2010 alla Commissione migrazioni, rifugiati e demografia sul tema dei rom richiedenti asilo in Europa (doc. 12393, relatore: Pupovac), è stato riconosciuto come in Italia si siano sviluppati numerosi progetti positivi in relazione ai rom, in particolare grazie al contributo di organizzazioni non-governative e comunità religiose. Tuttavia, secondo il rapporto, tali progressi non esimono dal segnalare le carenze istituzionali riscontrabili in Italia. Il rapporto fa esplicitamente riferimento alle dichiarazioni di rappresentanti di alto livello del Governo italiano che, nell'estate del 2010, hanno qualificato i migranti di etnia rom come criminali. La parte operativa di tale rapporto è stata adottata dalla PACE con risoluzione 1768 del 12 novembre 2010. Il documento si concentra principalmente sulla situazione dei rom richiedenti asilo nei Paesi del Consiglio d'Europa, fuggiti dal Kosovo in seguito ai conflitti degli anni novanta e ora costretti, dopo svariati anni, ad affrontare un ritorno forzato in tale Paese. L'Assemblea parlamentare propone un approccio olistico alla questione, che valorizzi i diritti e le responsabilità dei rom e coinvolga tutti i Paesi della regione, l'Unione Europea, il Consiglio d'Europa e le forze di società civile. Nella risoluzione 1768, la PACE invita tra l'altro tutti i politici dei 47 Stati membri a condannare con forza e pubblicamente tutte le forme di razzismo e discriminazione nei confronti dei rom.

Oltre ai documenti sopra menzionati, l'Assemblea ha fatto direttamente riferimento all'Italia nella risoluzione 1702 del 26 gennaio 2010 sull'azione del Consiglio d'Europa contro la tratta degli esseri umani, nella quale raccomanda all'Italia e ad altri Paesi membri dell'Organizzazione di ratificare al più presto la Convenzione sulla lotta contro la tratta degli esseri umani del 2005. Il 29 novembre 2010, l'Italia ha ratificato tale Convenzione, le cui disposizioni diventeranno vincolanti per il Paese a partire dal 1° marzo 2011.

Per quanto riguarda l'attività nel 2010 dei rappresentanti italiani impegnati nelle Commissioni dell'Assemblea parlamentare si segnalano: i due rapporti di Piero Fassino alla Commissione affari politici, rispettivamente sulla situazione in Medio Oriente (11 gennaio 2010, doc. 12117) e sull'infiammarsi delle tensioni in Medio Oriente (22 giugno 2010, doc. 12308); il rapporto di Pietro Marcenaro alla Commissione affari legali e diritti umani sui risultati, le carenze e i fallimenti nella lotta contro l'estremismo (8 luglio 2010, doc. 12337); i due rapporti

di Luca Volonté alla Commissione affari sociali, sanità e famiglia, rispettivamente sull'investimento nella coesione familiare come fattore di sviluppo in tempi di crisi (19 gennaio 2010, doc. 12103) e sulla promozione del volontariato in Europa (27 ottobre 2010, doc. 12430).

Nel corso della sua prima sessione plenaria del 2010 (25-29 gennaio) la PACE ha eletto Guido Raimondi giudice alla Corte europea dei diritti umani, in sostituzione di Vladimiro Zagrebelski che aveva terminato il proprio mandato.

## 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 e da un numero di osservatori che esercita, tra le altre, funzioni di *standard setting* e *follow-up*. Il Comitato direttivo può costituire comitati di esperti con il compito di elaborare progetti di nuovi trattati o studiare situazioni particolari relativamente a temi quali lo sviluppo dei diritti umani, la protezione delle minoranze nazionali, l'accesso ai dati, i diritti umani e la lotta contro il terrorismo, i diritti umani e le procedure di asilo, i difensori dei diritti umani.

Il Comitato dei Ministri adotta *raccomandazioni* nei confronti degli Stati membri sia su questioni per le quali ha concordato una politica comune sia – in conformità al proprio ruolo nell'implementazione della Carta sociale europea (art. 29) – allo scopo di richiedere a taluni Stati di adattare il diritto interno e le politiche pubbliche alle disposizioni contenute nella Carta. Inoltre, 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.

Per quanto riguarda il suo ruolo in relazione alla Corte europea dei diritti umani, il Comitato ha la funzione di supervisionare l'esecuzione delle sentenze della Corte, assicurandosi che gli Stati membri agiscano in conformità con i giudizi espressi dalla stessa. Il Comitato pone termine a ciascun caso adottando una *risoluzione conclusiva*. Il Protocollo XIV alla CEDU prevede che il CM possa adire la Corte affinché si pronunci su questioni relative a difficoltà d'interpretazione delle sentenze della Corte stessa che ne ostacolano l'esecuzione e, se ritiene che uno Stato rifiuti di conformarsi a una sentenza definitiva, può deferire alla Corte la questione.

Per quanto riguarda le attività in relazione all'Italia, il 3 giugno 2010, nel quadro delle sue responsabilità in merito alla supervisione dell'esecuzione delle sentenze, il CM ha adottato la risoluzione interinale CM/ResDH(2010)83 sul caso *Ben Khemais c. Italia* (ricorso 246/07, sentenza del 24 febbraio 2009 – v. anche Parte IV, 2.5). In essa il Comitato deplora il comportamento dell'Italia in relazione all'espulsione verso la Tunisia del ricorrente (e di altri ricorrenti in casi simili), in violazione delle misure provvisorie emesse dalla Corte sulla base dell'art. 39 del proprio regolamento. Il Comitato ribadisce l'obbligo dell'Italia al rispetto delle misure temporanee indicate dalla Corte ed esorta le autorità italia-

ne ad adottare misure sufficienti ed efficaci per prevenire violazioni di questo tipo nel futuro.

Sul medesimo argomento, il Comitato ha adottato, il 21 aprile 2010, la risposta alla domanda scritta 571 presentata dal membro dell'Assemblea parlamentare Herta Däubler-Gmelin (Germania) sulla persistente non conformità dell'Italia alle misure temporanee ordinate dalla Corte europea dei diritti umani. Nel quesito, presentato al Comitato dei Ministri il 20 agosto 2009, dinanzi al quarto caso di espulsione di un ricorrente da parte dell'Italia in violazione degli ordini di sospensione emessi dalla Corte, l'allora Presidente della Commissione affari legali e diritti umani della PACE Däubler-Gmelin domandava al CM informazioni sulle misure intraprese sino a quel momento e su quelle che avrebbe inteso intraprendere per censurare il comportamento dell'Italia. Nella propria risposta (CM/AS(2010)Quest571 final), il CM evidenzia come, in alcuni casi simili, lo Stato italiano abbia ottemperato all'ordinanza della CtEDU disponendo una misura alternativa alla deportazione e ribadisce la necessità per l'Italia di chiarire se tali misure saranno applicate in tutti i casi simili e di prevenire comunque simili violazioni delle ordinanze della CtEDU.

Il 21 ottobre 2010 il Comitato dei Ministri ha adottato la risoluzione CM/ResChS(2010)8 in relazione al ricorso 58/2009 presentato, ai sensi del Protocollo addizionale alla Carta sociale europea su un sistema di reclamo collettivo, dall'organizzazione internazionale non-governativa *Centre on Housing Rights and Evictions* (COHRE) contro l'Italia (v., in questa Parte, 2.5). Nella risoluzione il CM prende nota del reclamo presentato dal COHRE, della decisione del Comitato europeo dei diritti sociali, della relativa dichiarazione e delle informazioni comunicate dal Governo italiano e accoglie l'impegno manifestato dalle autorità di conformarsi agli standard della Carta sociale europea riveduta anche con riguardo ai membri delle comunità rom. Il CM afferma di aspettarsi dall'Italia che al momento della presentazione del prossimo rapporto periodico riguardante le disposizioni rilevanti della Carta, la situazione oggetto del reclamo risulti in piena conformità con quanto previsto dalla Carta.

La risoluzione interinale CM/ResDH(2010)224 sull'esecuzione delle sentenze della CtEDU riguardanti l'eccessiva durata dei procedimenti giudiziari in Italia è stata adottata dal Comitato dei Ministri il 2 dicembre 2010. Il documento è l'ultimo di una lunga serie di precedenti risoluzioni di contenuto analogo adottate dal 1997. Fa riferimento, in particolare a 2.183 ricorsi presentati su tale materia, nonché a 24 casi riguardanti procedure fallimentari. Richiamando l'analogha risoluzione del 2009 (CM/ResDH(2009)42), il CM chiede all'Italia, in particolare, di adottare urgentemente misure *ad hoc* per ridurre gli arretrati nei processi civili e penali, finanziare adeguatamente le riforme, prendere in considerazione ogni misura atta a migliorare l'efficacia della giustizia. Il Comitato ribadisce che ritardi eccessivi nell'amministrazione della giustizia costituiscono un serio pericolo per il rispetto dello stato di diritto e un'infrazione della CEDU. Dopo aver notato con preoccupazione come, dall'ultima risoluzione adottata nel 2009, non siano pervenute informazioni sufficienti a compiere una valutazione effettiva dei progressi del Paese, il CM esorta le autorità italiane, ai più alti livelli, a farsi carico del problema al più alto livello politico e a prendere tutte le misure tecniche e budgetarie idonee. Quanto prima dovranno essere forniti al CM gli elementi di una strategia efficace in materia, insieme a dati e statistiche aggiornati.

Il Comitato dei Ministri ha eletto, nel corso del 2010, Francesco Palermo come membro del Comitato consultivo della Convenzione-quadro per la protezione delle minoranze nazionali (risoluzione CM/ResCMN(2010)8 del 16 giugno 2010) e Giuseppe Palmisano come membro del Comitato europeo dei diritti sociali (risoluzione CM/ResChS(2010)9 del 10 novembre 2010). Quest'ultimo entrerà in carica a partire da gennaio 2011.

### **2.3. Corte europea dei diritti umani**

La Corte europea dei diritti umani (CtEDU) è il primo esempio di Corte internazionale creata specificamente per la protezione dei diritti umani in una determinata regione del mondo. A partire dal 1998, con l'entrata in vigore prima del Protocollo addizionale XI e successivamente del Protocollo addizionale XIV alla CEDU, la struttura e il funzionamento della Corte sono stati riformati per venire incontro a un numero crescente di ricorsi individuali presentati.

La Corte è composta da 47 giudici, uno per ciascuno Stato parte della Convenzione. Essi sono eletti dall'Assemblea parlamentare, restano in carica per un periodo di nove anni e non sono rieleggibili. La Corte procede in composizione di giudice unico, in comitati di tre giudici, in camere di sette giudici e in una *Grand Chamber* di 17 giudici. Possono fare ricorso alla Corte gli Stati, gli individui, le ONG, i gruppi. Una volta divenute definitive, le sentenze della Corte sono motivate e rese pubbliche. Esse hanno forza vincolante e sono trasmesse al Comitato dei Ministri che ne sorveglia l'esecuzione (art. 46). La Corte può inoltre fornire pareri consultivi motivati su questioni giuridiche relative all'interpretazione della Convenzione e dei suoi Protocolli su richiesta del CM (art. 47).

Il giudice italiano che attualmente siede alla Corte è Guido Raimondi (v. Parte III, 2.1). Gli altri giudici italiani che hanno precedentemente ricoperto tale incarico presso la Corte di Strasburgo sono, in ordine cronologico, Giorgio Balladore Pallieri (1959-1980) che ne è anche stato Presidente, Carlo Russo (1981-1998), Benedetto Conforti (1998-2001) e Vladimiro Zagrebelsky (2001-2010).

Il più recente bollettino informativo per Paese pubblicato dalla Corte (1959-2010), precisa che l'attività della CtEDU in relazione all'Italia si è concretizzata – dalla prima sentenza (*Artico c. Italia*) del 13 maggio 1980 al 1° gennaio 2010 – in un totale di 2.023 sentenze di merito, 1.556 concluse con una condanna per violazione dei diritti custoditi nella CEDU e 48 di non violazione. La Corte ha inoltre emesso 8.988 decisioni di inammissibilità (ai sensi dell'art. 35 CEDU) per ricorsi individuali presentati contro l'Italia, mentre il numero di applicazioni in sospenso è pari a 7.158.

Un'analisi approfondita delle attività e delle sentenze della Corte in relazione all'Italia nell'anno 2010 è presentata nella Parte IV, 2.

### **2.4. Comitato europeo 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.

Il CPT è un organismo composto da esperti indipendenti e conta un membro per ciascuno Stato parte della Convenzione per la prevenzione della tortura (ratificata a oggi da tutti gli Stati membri del Consiglio d'Europa); i membri sono eletti dal Comitato dei Ministri. L'esperto indipendente italiano, e attuale Presidente del CPT, è Mauro Palma. Il suo mandato terminerà il 19 dicembre 2011. Primo Presidente del CPT, nel 1989, è stato Antonio Cassese.

La funzione principale del Comitato è quella 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 il Comitato redige un rapporto dettagliato e lo invia allo Stato coinvolto al quale richiede una risposta in relazione alle eventuali questioni critiche sollevate nello stesso. L'azione del CPT si basa sui principi di cooperazione con le autorità nazionali e di riservatezza. Pertanto i rapporti e le risposte sono inizialmente confidenziali e solo successivamente, quando lo Stato ha potuto fornire le sue risposte e osservazioni, sono resi pubblici. Ogni anno il Comitato pubblica un rapporto generale sulle proprie attività.

Il CPT ha condotto fino a oggi nove visite in Italia: dal 15 al 27 marzo 1992, dal 22 ottobre al 6 novembre 1995, dal 25 al 28 novembre 1996, dal 13 al 25 febbraio 2000, dal 21 novembre al 3 dicembre 2004, dal 16 al 23 giugno 2006, dal 14 al 26 settembre 2008, dal 27 al 31 luglio 2009 e dal 14 al 18 giugno 2010.

In virtù del principio di riservatezza, il rapporto consultabile più recente è quello relativo alla visita del 2009 (CPT/Inf (2010)14), pubblicato in data 28 aprile 2010 assieme alle relative osservazioni del Governo italiano.

La motivazione principale alla base di tale visita è stata quella di esaminare le recenti misure adottate dalle autorità italiane in materia di immigrazione, consistenti nell'intercettare in mare migranti che si avvicinano al confine marittimo meridionale dell'Italia e respingerli in Libia o in altri Paesi non europei. In particolare, il rapporto considera sette di queste operazioni «di respingimento», avvenute tra il 6 maggio e il 31 luglio 2009.

La delegazione del CPT ha esaminato il sistema di tutele in vigore in Italia per assicurare, in rispetto del cosiddetto principio del *non-refoulement*, che nessun migrante venga respinto in un Paese dove ci siano sostanziali ragioni di credere che egli possa correre un rischio reale per la propria vita o libertà, oppure possa subire tortura, pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti. Inoltre, la delegazione ha esaminato il trattamento riservato ai migranti durante il periodo di trattenimento nei centri di identificazione ed espulsione (CIE).

La delegazione sottolinea l'ottimo livello di cooperazione ottenuto a livello locale, mentre in relazione alle autorità centrali, deplora la mancanza di accesso a taluni documenti richiesti (ad esempio i diari di bordo delle navi coinvolte nelle operazioni), ciò in violazione all'art. 3 (principio di cooperazione) e all'art. 8.2 (agevolazioni da parte dello Stato per l'adempimento dell'incarico del Comitato) della Convenzione europea per la prevenzione della tortura. La delegazione lamenta anche di non essere stata informata dalle autorità italiane di un'operazione di respingimento avvenuta nel periodo della visita. Il rapporto afferma quindi che complessivamente le autorità italiane non si sono comportate con lo spirito

cooperativo richiesto e auspica per il futuro una maggiore collaborazione.

Il rapporto ha rilevato casi di sospetto maltrattamento e ferimento di alcuni migranti da parte del personale impegnato nelle operazioni e chiede al Governo italiano di attuare indagini approfondite e di essere informato in relazione ai loro risultati.

Nell'elencare le misure di tutela di cui beneficiano i migranti intercettati in mare, il CPT sottolinea, in particolare, che la proibizione della tortura è norma perentoria, non derogabile, del diritto internazionale che incorpora il principio del *non-refoulement* esteso, in base alla giurisprudenza della Corte di Strasburgo, a tutte le persone che potrebbero essere esposte a un rischio reale di tortura o trattamenti inumani nel Paese extraeuropeo dove sono deportate. Nel caso delle operazioni in esame, il Comitato ravvisa un tale rischio nel caso, in particolare, delle persone rinviate verso la Libia e ivi destinate a essere detenute o ulteriormente deportate verso il Paese di provenienza o altri Stati. L'analisi dei dati forniti dalle fonti governative e dalle organizzazioni di società civile incontrate durante la visita, conduce il CPT a concludere che l'attuale politica italiana di respingimento dei migranti (in particolare verso la Libia) viola il principio del *non-refoulement* e pertanto l'art. 3 CEDU. L'Italia, secondo il Comitato, è vincolata al rispetto di tale principio ovunque eserciti la propria giurisdizione e quindi anche quando agenti dello Stato operano al di fuori delle acque territoriali.

Il CPT nota che alle persone respinte verso la Libia nel corso delle operazioni considerate è stato generalmente negato il diritto di ottenere una valutazione individuale del proprio caso e un effettivo accesso al sistema di protezione internazionale (richiesta di asilo). Le autorità italiane hanno consapevolmente respinto gruppi di persone particolarmente vulnerabili (donne incinte e minori) e persone che avrebbero presumibilmente potuto ottenere il riconoscimento dello *status* di rifugiati.

In conclusione, quindi, il Comitato esorta le autorità italiane a rivedere in modo sostanziale e immediato l'attuale pratica di intercettazione in mare e successivo respingimento dei migranti, in modo da assicurare che tutte le persone sottoposte alla giurisdizione italiana, incluse quelle intercettate al di fuori dalle acque territoriali da navi controllate da personale italiano, ricevano l'assistenza umanitaria e medica richiesta dalle loro condizioni e abbiano accesso effettivo alle procedure di tutela in grado di garantire il rispetto per il principio del *non-refoulement*. Anche alla luce delle fonti giuridiche sulle quali l'Italia basa la legittimità internazionale di tali operazioni (la Convenzione delle Nazioni Unite contro il crimine organizzato per via transnazionale del 2000 e una serie di accordi bilaterali siglati dal 2000 al 2009 tra Italia e Libia), il Comitato sottolinea che l'adempimento delle stesse non limita in alcun modo gli obblighi dell'Italia ai sensi dell'art. 3 della CEDU.

Per quanto riguarda il rapporto redatto in relazione alla visita del 2010, i comunicati stampa rilasciati dal CPT hanno anticipato che la delegazione ha affrontato essenzialmente tre questioni: le disposizioni relative all'assistenza sanitaria nelle prigioni a seguito del trasferimento delle relative competenze dall'Amministrazione penitenziaria al Servizio sanitario nazionale; le politiche e le misure per ridurre l'incidenza di suicidi e atti di autolesionismo in carcere; il sistema vigente di investigare sui presunti maltrattamenti di persone detenute o arrestate.

## 2.5. Comitato europeo dei diritti sociali

Il Comitato europeo dei diritti sociali del Consiglio d'Europa (ECSR) è stato istituito ai sensi dell'art. 25 della Carta sociale europea del 1961 allo scopo di determinare se la normativa e la pratica degli Stati parti siano in conformità con le norme della Carta sociale europea, dei suoi Protocolli e della Carta sociale europea (riveduta) (ESC-R).

Attualmente il Comitato è composto da 15 esperti indipendenti eletti dal Comitato dei Ministri per un periodo di sei anni rinnovabili una sola volta. Dal 10 novembre 2010 ne fa parte Giuseppe Palmisano, il quale rimarrà in carica fino al 31 dicembre 2016.

Gli obblighi degli Stati parti della Carta sociale europea (riveduta) sono precisati all'art. A della Parte III, ESC-R. Gli Stati si impegnano a considerarsi vincolati da tutte le disposizioni della Parte I, da almeno sei dei nove articoli essenziali della Parte II (artt. 1, 5, 6, 7, 12, 13, 16, 19 e 20 ESC-R) e da un numero ulteriore di articoli o paragrafi della Parte II ESC-R tale per cui il totale delle disposizioni che li obbligano non sia inferiore a 16 articoli o 63 paragrafi numerati. L'Annesso alla ESC-R precisa inoltre che la portata obbligatoria della generalità delle disposizioni della Carta si estende agli stranieri limitatamente a quanti hanno la cittadinanza di altri Stati europei parti dello stesso strumento. Ogni anno ciascuno Stato parte invia un rapporto sull'implementazione della Carta. Il Comitato lo esamina e decide se la situazione nel Paese in questione sia o meno in conformità con essa. Le decisioni del Comitato sono chiamate *conclusioni* e vengono pubblicate alla fine di ogni anno. Se uno Stato non intraprende alcuna azione a seguito di una decisione dell'ECSR in cui viene indicata una non conformità con la Carta, il CM adotta una risoluzione con la quale invita lo Stato a provvedere. A seguito della decisione 821/4.1c/ 13 dicembre 2002 del CM, gli Stati che hanno ratificato la Carta sociale europea riveduta sono invitati a redigere ogni cinque anni un rapporto sulle disposizioni della Carta non accettate e l'ECSR è tenuto a esaminare tali rapporti in incontri specifici. Ogni anno infine il Comitato adotta un rapporto sulle attività intraprese nell'anno precedente.

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 loro datore di lavoro.

Tra il 1967 e il 2010 il Governo italiano ha presentato 20 rapporti sull'applicazione della Carta del 1961 e 10 sull'applicazione della Carta riveduta. Le ultime conclusioni adottate e pubblicate dal Comitato dei diritti sociali nel dicembre del 2010 si riferiscono al nono rapporto, presentato il 26 gennaio 2010 e riguardante le disposizioni della Carta accettate dall'Italia in relazione al gruppo tematico dei diritti dei lavoratori (artt. 2, 4, 5, 6, 21, 22, 26, 28 e 29 ESC-R) per il periodo 2005-2008.

Nel capitolo sull'Italia delle *Conclusioni 2010*, l'ECSR sottolinea innanzitutto il ritardo di tre mesi sulla data limite massima con cui il Governo ha presentato il nono rapporto. Il Comitato analizza la posizione italiana in relazione a 22 disposizioni, riconoscendo 12 situazioni di conformità (sebbene in alcuni casi sia affermata la necessità di informazioni più dettagliate) e 10 di non conformità.

In relazione all'art. 2 ESC-R (diritto a eque condizioni di lavoro), il Comitato

conclude che la situazione in Italia è in conformità con il para. 3 (ferie annuali retribuite), 5 (riposo settimanale), 6 (informazioni sul contratto di lavoro) e 7 (lavoro notturno). La situazione italiana non è viceversa conforme al para. 1 (durata ragionevole per il lavoro), poiché l'attuale normativa permette un orario di lavoro settimanale fino a 72 ore nell'industria della pesca; al para. 2 (giorni festivi retribuiti), perché il lavoro svolto durante i giorni festivi pubblici non è compensato a un livello adeguato; e al para. 4 (eliminazione dei rischi inerenti ai lavori pericolosi o insalubri), dal momento che non sembra esistere una politica adeguata di prevenzione per i rischi nelle occupazioni inerentemente pericolose o insalubri.

In relazione all'art. 4 ESC-R (diritto a un'equa retribuzione) il Comitato riconosce la non conformità dell'Italia in rapporto a tutti i suoi paragrafi, a eccezione del para. 3 (non-discriminazione tra donne e uomini in relazione alla retribuzione) in quanto affrontato dal Comitato in congiunzione all'art. 20. Le non conformità riguardano il para. 1 (retribuzione sufficiente), poiché non è stato accertato che il salario minimo possa garantire uno standard di vita adeguato; il para. 2 (lavoro straordinario), perché nell'accordo collettivo per settore dell'industria alimentare il tempo di recupero concesso per compensare il lavoro straordinario non risulta sufficiente; il para. 4 (ragionevole periodo di preavviso nel caso di cessazione del lavoro), perché, in particolare nel settore tessile, in quello delle industrie metalmeccaniche private e in quello dell'industria alimentare, il tempo di preavviso non risulta adeguato; il para. 5 (limiti alle trattenute sui salari), dal momento che non risulta che i meccanismi di deduzioni operate sui salari operino in modo tale da escludere che i lavoratori si ritrovino privi di effettivi mezzi di sussistenza.

In relazione all'art. 5 ESC-R (diritti sindacali) il Comitato conclude che la situazione in Italia è conforme con le disposizioni contenute nella Carta.

In relazione all'art. 6 ESC-R (diritto di contrattazione collettiva) l'ECSR osserva che la situazione italiana è conforme ai primi tre paragrafi (consultazioni paritetiche, procedure di contrattazione volontaria, conciliazione e arbitrato), ma non conforme in relazione al para. 4 (azioni collettive), poiché non è stato dimostrato che il diritto del Governo di emanare ordinanze che limitano gli scioperi nei servizi pubblici essenziali rientri nei limiti dell'art. G ESC-R (restrizioni) e poiché la richiesta di notificare preventivamente al datore di lavoro la durata degli scioperi nei servizi pubblici essenziali è ritenuta eccessiva. La situazione in Italia non è in conformità nemmeno con l'art. 21 ESC-R (diritto all'informazione e alla consultazione), poiché non risulta che le regolamentazioni in materia coprano la maggioranza dei lavoratori dipendenti. Anche per quanto riguarda l'art. 22 ESC-R (diritto di partecipare alla determinazione e al miglioramento delle condizioni di lavoro e dell'ambiente di lavoro), la situazione riscontrata dal Comitato è di non conformità, perché non è stato provato che la maggioranza dei lavoratori dipendenti goda effettivamente di tale diritto.

In relazione all'art. 26 ESC-R (diritto alla dignità sul lavoro), l'ECSR riconosce la conformità della situazione italiana sia con il para. 1 (molestie sessuali), sia con il para. 2 (molestie morali). La stessa valutazione viene espressa anche in relazione all'art. 28 ESC-R (diritto dei rappresentanti dei lavoratori a una tutela nell'ambito dell'impresa e ad agevolazioni) e all'art. 29 ESC-R (diritto all'informazione e alla consultazione nelle procedure di licenziamenti collettivi).

Il decimo rapporto sull'applicazione della Carta sociale riveduta è stato presentato, in due parti, il 29 ottobre e il 3 dicembre del 2010 e fa riferimento alle disposizioni accettate dall'Italia in relazione ai diritti sociali di minori, famiglie e migranti per il periodo 2005-2009. Esso riguarda in particolare gli artt. 7 ESC-R (diritto dei bambini e degli adolescenti a una tutela), 8 ESC-R (diritto delle lavoratrici madri a una tutela), 16 ESC-R (diritto della famiglia a una tutela sociale giuridica ed economica) e 27 ESC-R (diritto dei lavoratori aventi responsabilità familiari alla parità di opportunità e di trattamento), per un totale di 19 disposizioni. Le osservazioni dell'ECSR in relazione a questo rapporto saranno pubblicate nelle conclusioni del 2011.

Ai sensi del Protocollo addizionale alla Carta sociale europea del 1995, possono essere presentati al Comitato reclami sulla violazione delle disposizioni contenute nella Carta; tali reclami possono provenire da soggetti collettivi: la Confederazione dei sindacati europei, BusinessEurope e l'Organizzazione internazionale dei datori di lavoro; le organizzazioni non-governative con status consultivo presso il CoE; organizzazioni di datori di lavoro e sindacati dei lavoratori del Paese interessato, nonché da organizzazioni non-governative nazionali prive dello status consultivo, nel caso gli Stati abbiano esplicitamente accettato la disposizione del Protocollo, che le abilita a ciò. Il Comitato esamina il reclamo e, se ammissibile, mette in moto una procedura di dialogo basata su uno scambio di documentazione scritta tra le parti che si conclude con una *decisione* sul merito. Questa viene inviata alle parti interessate e al CM all'interno di un rapporto, reso pubblico entro quattro mesi dall'invio. Il CM adotta quindi una risoluzione, in cui, se lo ritiene appropriato, può raccomandare allo Stato di prendere specifiche misure per riportare la situazione in linea con la Carta.

In questo contesto l'Italia non ha ancora presentato una dichiarazione che consenta alle organizzazioni non-governative nazionali di presentare reclami all'ECSR. Dall'entrata in vigore del Protocollo per l'Italia (1997) al 2010 sono stati comunque presentati quattro reclami collettivi da parte di organizzazioni internazionali non-governative. In due casi – *European Federation of Employees in Public Services (EUROFEDOP) c. Italia* (n. 4/1999) e *Organizzazione mondiale contro la tortura (OMCT) c. Italia* (n. 19/2003) – il Comitato non ha riscontrato violazioni. Negli altri due – *European Roma Rights Centre (ERRC) c. Italia* (n. 27/2004) e *Centre on Housing Rights and Evictions (COHRE) c. Italia* (n. 58/2009) – l'ECSR ha invece riconosciuto la violazione delle disposizioni indicate nei reclami. La decisione sul merito dell'ultimo reclamo collettivo presentato è stata emanata in data 25 giugno 2010.

Nel presentare il proprio reclamo il COHRE aveva affermato che la situazione di rom e sinti in Italia viola gli artt. 16 ESC-R (diritto della famiglia a una tutela sociale giuridica ed economica), 19 ESC-R (diritto dei lavoratori migranti e delle loro famiglie alla protezione e all'assistenza), 30 ESC-R (diritto alla protezione contro la povertà e l'emarginazione sociale) e 31 ESC-R (diritto all'abitazione), così come l'art. E ESC-R (non-discriminazione) letto in combinato disposto con ciascuna delle disposizioni precedenti. In particolare, il COHRE aveva domandato al Comitato di constatare che l'adozione dei «patti di sicurezza» (novembre 2006), del decreto sul cosiddetto «stato di emergenza per i nomadi» (d.p.c.m. 21 maggio 2008) e dei rispettivi ordini di implementazione e linee guida, costituisce un deliberato passo indietro rispetto alle garanzie precedentemente riconosciute,

non tiene conto delle constatazioni di violazione adottate dal Comitato in occasione del reclamo presentato dall'ERRC nel 2004. Secondo il COHRE, la segregazione abitativa *de facto* e *de jure* di cui sono vittima rom e sinti, così come gli ostacoli che impediscono loro di ottenere e conservare uno status giuridico, hanno peggiorato le loro condizioni di vita, mentre la Carta sociale europea riveduta richiede un approccio coordinato per combattere povertà ed esclusione sociale. Il COHRE aveva richiesto al Comitato di constatare che la politica e la pratica di segregare le famiglie rom e sinti in «ghetti» utilizzando procedure di identificazione discriminatorie ha negato loro l'accesso a un adeguato alloggio e alla protezione della vita familiare. Inoltre, la visione tesa a presentare i «nomadi» come una minaccia alla sicurezza nazionale ha contribuito ad alimentare una propaganda razzista e xenofoba contro gli appartenenti a queste comunità.

Dal canto suo, la delegazione governativa italiana aveva sostenuto che la situazione di rom e sinti in Italia non fa sorgere alcuna violazione della Carta sociale riveduta da parte dello Stato.

Nella sua decisione, il Comitato, facendo riferimento alla propria giurisprudenza, a quella della Corte di Strasburgo e ai più recenti rapporti dei vari meccanismi regionali e internazionali per la promozione e la protezione dei diritti umani (in particolare a quelli del Commissario per i diritti umani, dell'ECRI, dell'Alto Commissario sulle minoranze nazionali dell'OSCE e del Comitato contro la discriminazione razziale delle Nazioni Unite), accerta la violazione di tutte le disposizioni indicate dal COHRE. In particolare, per quanto riguarda l'art. E ESC-R letto in combinato disposto con l'art. 31 ESC-R, il Comitato riscontra che le condizioni di vita di rom e sinti nei campi nomadi sono peggiorate in seguito all'adozione delle misure contestate. La situazione che si è creata comporta una stigmatizzazione delle comunità rom e sinti e costituisce pertanto trattamento discriminatorio. L'ECSR considera che gli «sgomberi» di rom e sinti continuano a essere effettuati in Italia senza rispettare la dignità delle persone interessate e senza fornire una sistemazione alternativa. Inoltre, il Governo italiano non ha fornito argomenti credibili per confutare le affermazioni secondo cui i rom hanno subito violenze ingiustificate durante tali «sgomberi». Le incursioni negli insediamenti non sono state sistematicamente denunciate e taluni responsabili di tali atti non sono stati né identificati né perseguiti o condannati. In particolare, il Comitato considera che la mancanza di misure di protezione e di indagine in casi di violenza generalizzata contro i campi rom e sinti, anche quando i presunti responsabili sono funzionari pubblici, implica la responsabilità dello Stato. Pur dichiarandosi consapevole che risorse finanziarie importanti sono state allocate dalle autorità italiane in iniziative e progetti, il Comitato ritiene che non è stato dimostrato che tali risorse sono state finalizzate a favorire l'accesso di rom e sinti all'alloggio sociale senza discriminazione.

Per quanto riguarda l'art. E ESC-R letto in combinato disposto con l'art. 30 ESC-R, il Comitato ritiene che il Governo italiano non abbia fornito la prova di aver operato adeguatamente per prevenire o sradicare la condizione di povertà che colpisce la popolazione rom e sinti, e in particolare le persone sgomberate, le quali non hanno ricevuto alcuna forma di assistenza sociale, trovandosi a vivere in un contesto di forte deprivazione. Inoltre, il Comitato osserva che l'Italia non è stata in grado di adottare un quadro generale e coordinato per promuovere un accesso effettivo all'alloggio e che la situazione di segregazione e povertà che col-

pisce gran parte della popolazione rom e sinti in Italia è legata alla marginalizzazione sociale e civile. Quest'ultima è legata all'inadeguatezza delle misure adottate dalle autorità per risolvere il problema della mancanza di documenti di identità tra i membri delle comunità rom e sinti, ed è ulteriormente aggravata dalla situazione di segregazione in cui essi vivono. Il tutto impedisce loro di accedere ai documenti di residenza e cittadinanza e di esercitare i diritti di partecipazione civile e politica connessi alla condizione di cittadino o di residente. Ne risulta un trattamento discriminatorio in relazione al diritto di voto e ad altre forme di partecipazione, che è causa di marginalizzazione ed esclusione sociale. Per quanto riguarda l'art. E ESC-R letto in combinato disposto con l'art. 16 ESC-R, il Comitato afferma, che gli artt. 16 ESC-R e 31 ESC-R si sovrappongono parzialmente. Il Comitato nota che le procedure di identificazione e censimento di rom e sinti condotte dalle autorità italiane non sono state accompagnate dalle dovute misure di salvaguardia della *privacy* e si prestano ad abusi da parte delle autorità stesse. Tali procedure equivalgono a interferenze indebite nella vita privata e familiare, contrarie all'art. 16 ESC-R. Il Comitato considera che le autorità italiane non abbiano dimostrato che le misure di sicurezza contestate rispettano il principio di proporzionalità, sono necessarie in una società democratica e sono state utilizzate a beneficio delle popolazioni. Il Comitato conclude che, alla luce del contesto discriminatorio specifico in cui le informazioni sono state registrate, le misure adottate dalle autorità italiane sono state basate su esigenze di sicurezza in gran parte teoriche e non sono state di alcuna utilità in rapporto ad alcun problema sociale; inoltre, le condizioni di emergenza in cui tali operazioni si sono svolte hanno favorito l'esecuzione di atti arbitrari.

In relazione all'art. 19 ESC-R, sempre letto in combinato disposto con l'art. E ESC-R, il Comitato considera che le dichiarazioni di taluni funzionari pubblici hanno creato un'atmosfera discriminatoria. L'ECSR ritiene che la propaganda razzista fuorviante contro migranti, rom e sinti, consentita indirettamente o espressa direttamente dalle autorità italiane, costituisce una grave violazione della Carta sociale riveduta. Per quanto riguarda le espulsioni di migranti, l'ECSR considera che le misure di sicurezza contestate, favorite dalla cosiddetta «emergenza nomadi», hanno giustificato il ricorso a misure repressive ed espulsive di tipo collettivo che hanno colpito specificatamente rom e sinti, compresi i rom e sinti cittadini italiani e di altri Paesi dell'Unione Europea.

## 2.6. Commissario per i diritti umani

Il Commissario per i diritti umani del Consiglio d'Europa è un'istituzione indipendente creata in forza della risoluzione del Comitato dei Ministri (99)50 del 7 maggio 1999. Dal 1° aprile 2006 questo incarico è ricoperto da Thomas Hammarberg (Svezia).

Le principali funzioni del Commissario sono la promozione dell'effettivo rispetto dei diritti umani, il sostegno ai 47 Stati membri nell'attuazione degli standard del Consiglio d'Europa in materia e la promozione dell'educazione e della sensibilizzazione ai diritti umani. L'Ufficio del Commissario non agisce sulla base di ricorsi individuali, ma può trarre le dovute conclusioni e intraprendere iniziative sulla base di informazioni proveni-

enti da altri meccanismi per i diritti umani operanti nell'ambito del CoE. L'art. 36 CEDU gli attribuisce la facoltà di presentare commenti scritti e prendere parte alle udienze in relazione a qualunque caso sottoposto alla Corte di Strasburgo. Il Commissario coopera con le Istituzioni nazionali per i diritti umani, con altri organismi internazionali, compresi i meccanismi di monitoraggio dei diritti umani presso le Nazioni Unite, con organizzazioni non-governative, università, esperti indipendenti.

La sua principale attività è quella di condurre un dialogo permanente con i Governi degli Stati membri anche compiendo visite nei rispettivi territori. Nel corso di queste missioni il Commissario incontra generalmente rappresentanti di alto livello del Governo, del Parlamento, del sistema giudiziario, oltre a membri delle Istituzioni nazionali e della società civile che si occupano di diritti umani. Al termine della missione, il Commissario redige un rapporto che include sia un'analisi delle pratiche in materia di diritti umani sia raccomandazioni dettagliate per il loro miglioramento. Questo rapporto viene pubblicato e diffuso. Il Commissario conduce anche visite di *follow-up* per valutare i progressi fatti nell'implementare le precedenti raccomandazioni. Il rapporto di *follow-up* è successivamente reso pubblico.

Fino a oggi, il Commissario per i diritti umani del Consiglio d'Europa ha condotto due visite in Italia, nel 2005 (dal 10 al 17 giugno; rapporto pubblicato il 14 dicembre 2005 - CommDH (2005)9) e nel 2008 (dal 19 al 20 giugno; rapporto pubblicato il 28 luglio 2008 - CommDH (2008)18). Una visita di *follow-up* è stata svolta nel 2009 (dal 13 al 15 gennaio 2009; il relativo rapporto è stato pubblicato il 16 aprile 2009 - CommDH (2009)16).

Si segnalano anche tre lettere recentemente inviate al Ministro degli interni Maroni e al Ministro degli esteri Frattini. Due di queste portano la data del 2 luglio 2010; in entrambe il Commissario sottolinea la propria preoccupazione riguardo alla possibilità, sollevata da una serie di rapporti indipendenti pervenuti presso il suo Ufficio, che alcuni individui, tra cui migranti che avevano tentato di raggiungere l'Italia per richiedere protezione internazionale ed erano stati respinti in Libia, avrebbero potuto essere deportati in Eritrea, dove sussisteva il rischio di essere esposti a serie violazioni dei diritti umani, oppure in Sudan. Il Commissario richiede la collaborazione dei due Ministri al fine di chiarire con urgenza con la Libia la situazione di tali persone.

La visita più recente condotta in Italia è stata dedicata al monitoraggio e alla valutazione dei progressi compiuti dalle autorità italiane circa i quattro temi sui quali si era concentrata la precedente visita nel 2008: la lotta contro il razzismo e la xenofobia; la protezione dei diritti umani di rom e sinti; la protezione dei diritti umani dei migranti e dei richiedenti asilo; i rimpatri forzati di cittadini stranieri. Particolare attenzione è stata rivolta all'ottemperanza da parte dell'Italia alle richieste della Corte di Strasburgo ai sensi dell'art. 39 del suo regolamento (misure temporanee).

In relazione al primo tema, il Commissario nota con soddisfazione alcune misure positive adottate dall'Italia allo scopo di combattere il razzismo e la xenofobia come la l. 6 giugno 2008, n. 101 che prevede l'inversione dell'onere della prova a carico del convenuto in presunti casi di discriminazione e i nuovi programmi del Ministero dell'educazione, caratterizzati da un approccio interculturale.

Ciononostante, afferma di sentirsi particolarmente preoccupato in relazione a rapporti che continuano a evidenziare una crescita delle manifestazioni di razzismo e xenofobia in Italia, occasionalmente sostenuta dall'azione di rappresentanti

di enti locali, da cui sono scaturite anche azioni violente nei confronti di migranti, rom, sinti o cittadini italiani figli di immigrati. Il Commissario raccomanda una reazione immediata da parte delle autorità e una forte condanna di tutte queste manifestazioni di intolleranza nonché un rafforzamento della normativa contro la discriminazione. Hammerberg raccomanda inoltre alle autorità di promuovere sistematicamente attività di educazione e sensibilizzazione in materia di diritti umani particolarmente rivolte ad agenti di polizia e personale giudiziario, di creare in tempi rapidi un'Istituzione nazionale per i diritti umani e promuovere la lotta al razzismo nello sport e in Internet.

In relazione al secondo tema (rom e sinti), il Commissario saluta l'impegno del Governo italiano nel dare seguito alle raccomandazioni contenute nel precedente rapporto e nell'intraprendere misure specifiche, come l'adesione a *DOSTA*, la campagna del Consiglio d'Europa contro il pregiudizio verso i rom. Sono stati anche compiuti sforzi significativi per favorire l'accesso di rom e sinti all'alloggio e all'istruzione. Le visite effettuate presso alcuni insediamenti a Roma e gli incontri con rappresentanti di tali comunità hanno tuttavia confermato l'esistenza di un clima di intolleranza nei confronti di rom e sinti, la mancanza di un dialogo istituzionalizzato tra le autorità e i loro rappresentanti e la persistenza di standard di vita inaccettabili in taluni degli insediamenti visitati, in particolare in quelli abitati dai migranti e dalle loro famiglie. Il Commissario si dice molto preoccupato anche in relazione alla realizzazione del censimento nei campi rom e sinti, gestito dall'autorità di polizia e condotto in un contesto di emergenza e di diffuso allarme pubblico. Pur apprezzando l'impegno dimostrato dal Sindaco di Roma nel tenere consultazioni con i rappresentanti delle comunità rom e dal rappresentante del Ministero dell'interno nell'affrontare la questione dei bambini rom apolidi, il Commissario richiede alle autorità di creare meccanismi di consultazione a tutti i livelli con esponenti delle comunità rom e sinti, evitare gli «sgomberi» e adottare e implementare un Piano nazionale organico adeguatamente finanziato e conforme alle raccomandazioni del Consiglio d'Europa.

In merito ai problemi posti dall'immigrazione irregolare, il Commissario afferma di seguire con preoccupazione le nuove misure legislative, come la norma che punisce la cessione in locazione di alloggi a immigrati irregolari («pacchetto sicurezza» 2008) e la ventilata proposta di prevedere l'obbligo anche per il personale medico di segnalare alle autorità i migranti irregolari che hanno accesso al sistema sanitario italiano. Sono inoltre criticate la decisione del Ministro dell'interno di esaminare le richieste di asilo direttamente sull'isola di Lampedusa e il conseguente sovraffollamento del centro di accoglienza sito nell'isola. Infine, le autorità italiane vengono invitate a rivedere le leggi, adottate o in fase di preparazione, in relazione al tema dell'immigrazione che sollevano serie questioni di compatibilità con gli standard internazionali in materia di diritti umani, a prestare particolare attenzione ai bisogni dei migranti di minore età e a ratificare la Convenzione del CoE sulla lotta alla tratta degli esseri umani (cosa che è avvenuta nel corso del 2010).

Infine, in relazione al tema delle espulsioni verso Paesi che non offrono garanzie di rispetto dei diritti umani, il rapporto del Commissario esprime preoccupazione per alcuni casi di espulsioni verso la Tunisia. Il Commissario fa riferimento in particolare a due casi trattati dalla Corte europea dei diritti umani (*Ben Khemais c. Italia* e *Trabelsi c. Italia* – v. Parte IV, 2.5) in cui la deportazione è avvenuta

nonostante la CtEDU avesse ordinato all'Italia di sospendere l'esecuzione della misura fino alla definizione del ricorso pendente davanti alla Corte stessa. Il Commissario ribadisce la sua forte avversione alla pratica dei rimpatri forzati, anche quando avvengono sotto la copertura di assicurazioni diplomatiche, verso Paesi che, alla luce di informazioni attendibili e consolidate, utilizzano diffusamente pratiche assimilabili alla tortura e ci si può attendere le mettano in opera a carico della persona rimpatriata; richiede quindi alle autorità italiane di rivedere, con urgenza, le proprie politiche in materia e di ottemperare alle misure temporanee vincolanti ordinate dalla CtEDU.

## **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; agiscono a titolo individuale e in maniera indipendente. All'interno della Commissione siede un rappresentante e, in caso di espressa richiesta da parte di un Governo, un supplente per ciascun Paese membro del Consiglio d'Europa.

Per l'Italia, gli esperti sono Vitaliano Esposito (membro effettivo) e Antonio Mura (membro supplente). Entrambi resteranno in carica fino a gennaio 2013.

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 generali a tutti gli Stati membri e promuove la cooperazione con tutti gli attori interessati, in particolare organizzazioni non-governative, media e associazioni giovanili.

Dalla sua creazione alla fine del 2010, l'ECRI ha effettuato quattro visite in Italia. L'ultima è stata condotta nel corso del mese di novembre 2010 e le considerazioni a riguardo saranno pubblicate nel corso del 2011. I temi principali su cui si è concentrata la quarta visita sono i seguenti: accoglienza e situazione giuridica degli immigrati regolari; accesso ai servizi pubblici (scuola, alloggio, servizi sanitari); discriminazioni nel mercato del lavoro; incidenti a sfondo razzista e xenofobo; immigrati irregolari e reato di clandestinità; richiedenti asilo; situazione delle popolazioni rom e sinti e delle comunità musulmane; protezione delle vittime di tratta; comportamento dei media; provvedimenti che disciplinano il rilascio del permesso di soggiorno; iniziative di educazione e sensibilizzazione. Come da prassi la delegazione ha svolto incontri sia con autorità pubbliche sia con rappre-

sentanti di ONG e mondo accademico. Incontri ufficiali sono stati organizzati dal CIDU a Roma, Venezia e Napoli. L'incontro di consultazione con le organizzazioni della società civile operanti nel Veneto si è svolto, su richiesta del Segretariato dell'ECRI, presso il Centro diritti umani dell'Università di Padova. All'incontro hanno partecipato rappresentanti delle seguenti associazioni e istituzioni accademiche: Giuristi Democratici (sezione padovana), Migrantes, Caritas, CISL Veneto, Consulta regionale immigrazione, CGIL Treviso, AUSER (Associazione per l'autogestione dei servizi e la solidarietà), CESTIM (Centro studi immigrazione), ACLI Veneto, ADUSU (Associazione diritti umani-sviluppo umano), Associazione Opera Nomadi, ASGI-Veneto (Associazione per gli studi giuridici sull'immigrazione), Università di Padova, Università Ca' Foscari di Venezia, Università di Trieste.

A oggi, i rapporti elaborati dalla Commissione in relazione all'Italia sono quindi tre: il primo è stato adottato il 15 giugno 1998 (CRI(98)48), il secondo il 23 aprile 2002 (CRI(2002)4), il terzo il 16 maggio 2006 (CRI(2006)19). Oltre a questi documenti, il 20 giugno 2008 l'ECRI ha adottato una dichiarazione in cui ha espresso la propria preoccupazione sugli eventi di violenza e discriminazione registrati in Italia nei confronti di rom e immigrati.

L'ultimo rapporto pubblicato in ordine cronologico copre la situazione italiana fino al 16 dicembre 2005.

Nella prima parte del rapporto sono contenute le osservazioni relative all'implementazione delle raccomandazioni contenute nella relazione precedente. In questa sezione la Commissione riconosce all'Italia di aver compiuto progressi nella lotta al razzismo e all'intolleranza, in particolare attraverso l'istituzione dell'UNAR (v. Parte II, 1.2.5). Avanzamenti sono registrati anche nel campo dell'educazione e nella protezione delle vittime di tratta. Il rapporto rileva tuttavia che alcune raccomandazioni non sono state attuate o lo sono state solo parzialmente. Tra i *feedback* negativi si segnalano, in particolare, l'aumento del ricorso a pronunciamenti razzisti e xenofobi da parte di esponenti della classe politica, riferiti specificatamente a extracomunitari, rom, sinti e musulmani, e la mancanza di un indirizzo politico generale teso a migliorare la loro condizione. Inoltre viene sottolineata la mancanza di una legge organica in materia di asilo, nonché l'assenza di un programma nazionale di integrazione per i rifugiati.

Nella seconda parte del rapporto, la Commissione fornisce una serie di raccomandazioni.

Circa l'adesione agli strumenti giuridici internazionali pertinenti, la Commissione raccomanda di ratificare il Protocollo XII alla CEDU, la Carta europea delle lingue regionali o minoritarie, la Convenzione europea sulla nazionalità, il Protocollo addizionale alla Convenzione sulla criminalità informatica e la Convenzione internazionale per la tutela dei diritti di tutti i lavoratori migranti e dei membri delle loro famiglie.

Per quanto riguarda il quadro legislativo generale, l'ECRI raccomanda di introdurre le necessarie riforme per facilitare l'attribuzione della cittadinanza italiana sia ai bambini di origine straniera nati sul territorio nazionale, sia ai residenti di lungo periodo e di accertare che le misure sulla naturalizzazione siano applicate in modo trasparente e non-discriminatorio.

In relazione alle disposizioni di diritto penale, civile e amministrativo, la Commissione esorta il Governo italiano a migliorare l'applicazione delle vigenti

garanzie contro razzismo e discriminazione razziale e di favorirne la conoscenza da parte di quanti operano in tutti i settori.

In materia di *amministrazione della giustizia*, le raccomandazioni riguardano la necessità di studiare le ragioni che conducono a un'eccessiva quota di non-cittadini tra la popolazione carceraria italiana, assicurandosi che tale situazione non dipenda da eventuali forme di discriminazione diretta o indiretta comunque garantendo a tutti i non-cittadini detenuti accesso ai servizi di traduzione e interpretariato, nonché, se del caso, a un patrocinio legale di buon livello a spese dello Stato.

Per quanto riguarda invece gli *organismi* e le *istituzioni specializzati*, la Commissione si sofferma sulla necessità di accertare che l'UNAR sia in grado di offrire alle vittime di atti di discriminazione razziale la protezione più efficace possibile ed esorta il Governo a istituire, come previsto dalla legge, centri regionali per il monitoraggio della discriminazione razziale in tutte le regioni e assicurarne il coordinamento con le attività dell'UNAR.

In tema di *sensibilizzazione*, l'ECRI raccomanda all'Italia di proseguire e intensificare gli sforzi diretti a promuovere l'antirazzismo sia presso l'opinione pubblica, sia presso gruppi specifici. Inoltre, esorta il Governo a continuare l'impegno per l'educazione interculturale e ai diritti umani sia degli studenti sia degli educatori. Per quanto riguarda l'accoglienza e la condizione giuridica dei non-cittadini, le raccomandazioni si concentrano sulle modalità di rilascio del permesso di soggiorno, che non devono prestarsi a forme di discriminazione diretta o indiretta. Occorre inoltre rafforzare e razionalizzare l'impegno politico e istituzionale a livello centrale di sostegno alle iniziative locali di integrazione tra cittadini e non-cittadini.

In materia di *accesso ai servizi pubblici*, la Commissione si preoccupa che siano garantite pari opportunità agli allievi non italiani in ambito scolastico, compreso l'insegnamento di buona qualità della lingua italiana e l'adozione di provvedimenti che evitino ogni stigmatizzazione nei confronti degli studenti che non frequentano le lezioni di religione cattolica, proponendo alternative.

Per quanto riguarda il *diritto all'alloggio*, l'ECRI richiede di applicare a livello nazionale le buone pratiche sull'accesso all'abitazione per gli immigrati individuate a livello locale e raccomanda di favorire l'accesso ai servizi sanitari da parte dei gruppi minoritari. In particolare, la Commissione insiste sulla necessità di affrontare tale questione in relazione alle comunità rom e sinti, in collaborazione con i rappresentanti di tali comunità. Anche in tema di occupazione e lavoro si richiedono all'Italia ulteriori provvedimenti per ridurre le disparità tra cittadini e non-cittadini.

Sul tema degli *incidenti a sfondo razzista, xenofobo e antisemita*, la Commissione richiede maggiori sforzi specialmente nell'ambito di eventi sportivi e in contrasto alla diffusione di materiale di propaganda razzista via Internet. Raccomanda, inoltre, di sensibilizzare i media, senza peraltro interferire con la loro indipendenza, sulla necessità che il loro lavoro non contribuisca a creare un'atmosfera di ostilità nei confronti dei membri di qualsiasi minoranza.

Provvedimenti per contrastare *manifestazioni di pregiudizio, discriminazione e violenza* sono auspicati e richiesti a tutela di membri di comunità islamiche, vittime di tratta e comunità ebraiche. Il rapporto invita le autorità a istituire una Commissione indipendente per indagare sulle denunce di azioni discriminatorie

mosse contro agenti delle forze dell'ordine e migliorare gli strumenti tecnici per monitorare e raccogliere informazioni sulla condizione dei gruppi minoritari, naturalmente nel rispetto della riservatezza e del consenso informato, con un'attenzione specifica a combattere la discriminazione di genere.

Infine, in tema di *immigrati e richiedenti asilo*, l'ECRI raccomanda all'Italia di adottare una legge organica sul diritto di asilo e garantire un trattamento adeguato ai richiedenti asilo durante l'esame della loro domanda. La Commissione esorta inoltre le autorità a prendere provvedimenti urgenti per garantire il rispetto del principio di *non-refoulement*, anche a favore degli immigrati intercettati in mare o arrestati al momento del loro ingresso illegale in Italia.

In relazione ai *centri di permanenza temporanea e assistenza* (CPTA), l'ECRI raccomanda che vi siano garantite condizioni di vita adeguate, che si promuovano indagini sui presunti episodi di maltrattamenti e si accresca la trasparenza di tali strutture, facilitandovi l'accesso di organizzazioni per i diritti umani dei rifugiati e dei richiedenti asilo.

## **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.

La sua funzione è di assistere il Comitato dei Ministri nel valutare l'implementazione della Convenzione-quadro da parte degli Stati che l'hanno ratificata. Tale valutazione viene espressa in un *parere* dettagliato che serve come base al CM nella preparazione della sua risoluzione sul Paese interessato. La procedura di monitoraggio della Convenzione-quadro è articolata in quattro fasi: lo Stato parte presenta un rapporto sull'implementazione della Convenzione entro un anno dall'entrata in vigore della stessa e rapporti addizionali ogni cinque anni. La redazione di questi rapporti spesso comporta un processo di consultazione con le minoranze e le organizzazioni non-governative sono incoraggiate a presentare propri rapporti e informazioni. Il rapporto presentato dal Governo è immediatamente reso pubblico dal Consiglio d'Europa ed esaminato dal Comitato consultivo, che ha sviluppato negli anni anche una prassi di visite nei Paesi interessati. A seguito di tale esame il Comitato adotta un parere che è trasmesso allo Stato interessato e al CM. Il parere è generalmente reso pubblico quattro mesi dopo essere stato trasmesso e, in questo periodo, gli Stati hanno l'opportunità di presentare proprie osservazioni. Il Comitato dei Ministri adotta quindi una risoluzione che contiene le sue conclusioni e una serie di raccomandazioni allo Stato 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 ed esaminare modalità per mettere in pratica i risultati della procedura di monitoraggio.

L'Italia ha ratificato la Convenzione nel 1998 e ha quindi partecipato al primo ciclo di monitoraggio presentando il suo rapporto (ACFC/SR(1999)007) il 3 maggio 1999; il parere del Comitato consultivo (ACFC/INF/ OP/I(2002)007) è

stato adottato il 14 settembre 2001 e la risoluzione del Comitato dei Ministri (ResCMN(2002)10) il 3 luglio 2002. Il secondo ciclo si è aperto con la presentazione del rapporto italiano (ACFC/SR/II(2004)006) il 14 maggio 2004; il relativo parere (ACFC/INF/OP/II(2005)003) risale al 24 febbraio 2005 e la conseguente risoluzione del CM (ResCMN(2006)5) al 14 giugno 2006.

L'attività più recente del Comitato consultivo in relazione all'Italia riguarda il terzo ciclo di monitoraggio, aperto con la presentazione del rapporto del Governo italiano (ACFC/SR/III(2009)011) il 21 dicembre 2009 e tuttora in corso: il parere del Comitato consultivo è stato adottato il 15 ottobre 2010, ma non è stato ancora reso pubblico, mentre la risoluzione del Comitato dei Ministri è attesa nel corso del 2011.

Nell'ultimo rapporto del Governo viene ribadita la grande importanza attribuita dall'Italia alla tutela delle minoranze linguistiche e vengono richiamati a sostegno di questa affermazione gli artt. 2 Cost., 3 Cost. e 6 Cost. e gli strumenti giuridici adottati sul diritto degli appartenenti a minoranze di usare la propria lingua, in particolare la l. 15 dicembre 1999, n. 482 (Norme a tutela delle minoranze linguistiche storiche) e la l. 23 febbraio 2001, n. 38 (Norme a favore della minoranza slovena del Friuli-Venezia Giulia). Vengono inoltre evidenziate le norme di tutela emanate da quasi tutte le Regioni in cui vivono comunità di lingua minoritaria nell'ambito delle competenze a esse assegnate dalla Costituzione italiana.

In generale il rapporto evidenzia, in risposta alle osservazioni del Comitato, le misure più recenti intraprese dall'Italia nei settori dell'insegnamento delle lingue nelle scuole e dell'ampliamento dell'offerta formativa nelle università, nonché nell'uso delle lingue minoritarie nella pubblica amministrazione, nell'adeguamento dei toponimi della segnaletica statale, nella realizzazione di trasmissioni radiotelevisive in lingua, nel finanziamento di attività a salvaguardia della lingua e nella creazione di istituti specializzati. Il rapporto inoltre sottolinea che una definizione di minoranza nazionale non è prevista né dalla Convenzione-quadro né dall'ordinamento italiano e che la legislazione italiana riconosce e tutela solamente le *minoranze linguistiche di antico insediamento in un territorio delimitato*. Per questo motivo le minoranze rom e sinti, sulla cui situazione il Comitato consultivo aveva espresso particolare preoccupazione, non rientrano nei gruppi protetti dalla l. 482/1999, perché non sono concentrate in aree specifiche ma sono diffuse sull'intero territorio italiano. Il rapporto sottolinea tuttavia che, per favorirne l'integrazione, il Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione ha avviato un monitoraggio nazionale per individuare le criticità e le eventuali misure da adottare nei settori dell'istruzione, dell'alloggio e dell'occupazione e ha evidenziato un gran numero di iniziative positive poste in essere dagli enti locali, in particolare favorendo il ricorso a mediatori culturali e promuovendo borse-lavoro e tirocini formativi. Sempre sul medesimo tema, a livello statale il rapporto sottolinea diversi progetti per il miglioramento della qualità della vita, l'inclusione e il diritto all'alloggio e l'inserimento scolastico di rom e sinti, finanziati sia dal Ministero dell'interno che dal Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali. Inoltre viene segnalata l'organizzazione della Conferenza europea sulla popolazione rom nel 2008, convocata al fine di individuare una strategia efficace di inclusione sociale per i rom e alla quale hanno partecipato anche rappresentanti di queste comunità.

Tra le iniziative progettuali finanziate ai sensi della l. 482/1999, il rapporto met-

te in luce in particolare l'istituzione e l'implementazione degli sportelli linguistici nei Comuni dove sono presenti minoranze linguistiche, nonché numerose altre iniziative di carattere culturale (creazione di archivi linguistici, raccolta di repertori bibliografici, libri di testo per le scuole dell'obbligo).

Il rapporto afferma di riscontrare un bilancio decisamente positivo dopo dieci anni dall'adozione della legge, i cui effetti si misurano in particolare attraverso un aumento considerevole della domanda di uso delle lingue minoritarie, una maggiore sensibilizzazione circa il valore delle diverse lingue e culture e la promozione di un bilinguismo dinamico.

Infine, vengono evidenziati i frequenti rapporti di collaborazione e scambi culturali con i Paesi di provenienza dei gruppi minoritari, che si sono manifestati in visite ufficiali da parte di esponenti politici stranieri e in adesione dei rispettivi Governi alle attività promosse dall'Italia in ambito internazionale sul tema della tutela delle minoranze nazionali.

## **2.9. Comitato permanente della Convenzione per l'esercizio dei diritti dei bambini**

Il Comitato è previsto dall'art. 16 della Convenzione europea per l'esercizio dei diritti dei bambini (1996) e si compone di uno o più rappresentanti per ciascuno Stato parte. Possono partecipare alle sue sessioni, in qualità di osservatori, esperti di altri Stati, del Comitato delle Nazioni Unite dei diritti del bambino, dell'Unione Europea e di altre organizzazioni internazionali con competenze in materia di diritti dei minori.

Il Comitato può considerare qualsiasi questione rilevante in relazione all'interpretazione o implementazione della Convenzione; esaminare gli emendamenti presentati dagli Stati parti e proporre di nuovi; e fornire assistenza agli organismi nazionali che si occupano di diritti dei bambini. Le sue conclusioni assumono la forma di *raccomandazioni*. Alla fine di ciascun incontro il Comitato invia agli Stati parti e al Comitato dei Ministri del CoE un rapporto su quanto discusso e sulle decisioni adottate.

Il primo incontro del Comitato si è svolto l'8 e 9 giugno 2006, a seguito del lancio del programma *Costruire un'Europa per e con i bambini* avvenuto durante il terzo vertice dei Capi di Stato e di Governo dei Paesi membri del Consiglio d'Europa, svoltosi a Varsavia nel maggio del 2005.

Simonetta Matone, Procuratore aggiunto presso il Tribunale dei minori di Roma, è stata eletta Presidente del Comitato fino al prossimo incontro.

In quest'occasione i partecipanti hanno condiviso le proprie esperienze sugli sviluppi nel campo dell'esercizio dei diritti dei bambini a livello nazionale riflettendo, in particolare, sulla relazione e su eventuali contraddizioni tra la Convenzione europea e la Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti dei bambini. Inoltre, sono state adottate le regole di procedura del Comitato e si è deciso di invitare al prossimo incontro (inizialmente previsto per il 2009) anche i Garanti nazionali dell'infanzia degli Stati membri e rappresentanti dell'UNICEF.

## 2.10. 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. È stata istituita nel 1990 e ha giocato un ruolo fondamentale nel pervenire all'adozione generalizzata in Europa (particolarmente nell'area orientale e balcanica) di costituzioni conformi agli standard europei. 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. Questi ultimi sono 57: oltre ai 47 Stati membri del CoE, vi sono Kirgizistan, Cile, Corea del Sud, Marocco, Algeria, Israele, Perù, Brasile, Tunisia, Messico. La Bielorussia è membro associato, mentre Argentina, Canada, la Santa Sede, Giappone, Kazakistan, Stati Uniti e Uruguay sono osservatori. Una forma speciale di associazione consente la partecipazione del Sudafrica e dell'Autorità nazionale palestinese.

Dal 2009 il Presidente della Commissione di Venezia è Gianni Buquicchio. Partecipano all'attività della Commissione come membri sostituti altri due italiani: Sergio Bartole e Guido Neppi Modona.

La Commissione contribuisce alla disseminazione del patrimonio costituzionale europeo, sulla base dei valori giuridici fondamentali del continente e allo stesso tempo continua a fornire un servizio di «pronto intervento» su questioni costituzionali poste da singoli Stati. La Commissione è attiva in alcune aree cruciali del diritto costituzionale: questioni elettorali, referendum e partiti politici; cooperazione con le Corti costituzionali e i Difensori civici; studi comparatistici e transnazionali. La Commissione produce rapporti su temi specifici e promuove seminari di approfondimento. Su richiesta dell'Assemblea parlamentare del CoE può adottare *pareri*.

La più recente attività della Commissione di Venezia in relazione all'Italia risale al 2005. Nel corso della sua 63ª sessione plenaria (10-11 giugno 2005), la Commissione ha infatti adottato un parere (CDL-AD(2005)017), su richiesta della PACE (risoluzione 1387(2004)), circa la compatibilità della cosiddetta «legge Gasparri» (l. 3 maggio 2004, n. 112) e della cosiddetta «legge Frattini» (l. 20 luglio 2004, n. 215) con gli standard del Consiglio d'Europa nei campi della libertà di espressione e del pluralismo nei media. Le conclusioni presentate a riguardo sono riassunte e raggruppate per tema nei paragrafi seguenti.

In generale, la Commissione considera che, in relazione alle disposizioni della «legge Gasparri» finalizzate a proteggere il pluralismo nei media, il mero aumento del numero di canali che sarà portato dalla televisione digitale non è sufficiente di per sé a garantire il pluralismo. Sono invece considerati buoni contributi a tale fine le disposizioni sulla proibizione della discriminazione tra i fornitori di contenuti indipendenti e quelli che sono riferibili o legati a società controllate, e le decisioni dell'AGCOM che assicurano accesso ai network di fornitori di contenuti indipendenti. Per quanto riguarda le disposizioni sulla migrazione dei canali radiotelevisivi dalle frequenze analogiche a quelle digitali, la Commissione ritiene che la legge abbia seguito l'approccio di rinviare una vera soluzione al problema della concentrazione dei media nel mercato televisivo e ne affidi la soluzione a quando la digitalizzazione entrerà a regime. Tale approccio non è considerato soddisfacente, dal momento che se lo *status quo* fosse mantenuto, Mediaset e RAI rimarrebbero

con tutta probabilità gli attori dominanti nel mercato della televisione italiana, laddove, nel settore dei media, le posizioni dominanti sono proibite in quanto tali.

Per quanto riguarda il servizio televisivo pubblico, la Commissione nota che l'accesso all'orario di trasmissione sembra essere regolato in modo democratico, sebbene il diritto della Presidenza del Consiglio dei Ministri di ottenere gratuitamente ore di trasmissione su richiesta appaia formulato in termini troppo vaghi. In relazione alla privatizzazione della RAI, che dovrebbe condurre a un grado minore di politicizzazione del servizio pubblico, la Commissione nota che il cambiamento consentirà viceversa un controllo sul servizio pubblico da parte del Governo per un periodo di tempo imprevedibile; di conseguenza, il Primo Ministro Berlusconi avrà un certo controllo anche sui tre canali della televisione pubblica oltre ai tre canali privati. La Commissione esprime la propria preoccupazione sul rischio che tale situazione atipica possa rafforzare la minaccia nel monopolio, e quindi, ai sensi della giurisprudenza della Corte di Strasburgo, costituire un'interferenza ingiustificata sulla libertà di espressione.

Infine, per quanto riguarda la stampa, la Commissione raccomanda che a essa venga fornito maggior sostegno pubblico, alla luce della crescente concentrazione sul mezzo televisivo del mercato pubblicitario.

Nella parte del parere incentrata sulla «legge Frattini» sul conflitto di interesse, la Commissione nota che questa non sembra regolare in termini generali le situazioni in cui dei funzionari pubblici hanno interessi personali o finanziari che renderebbero loro difficile adempiere al proprio incarico tenendo unicamente conto dell'interesse pubblico, e tace anche sui conflitti di interessi che potrebbero sorgere in connessione a misure legislative dirette a una specifica categoria di individui ai quali un membro del Governo può appartenere, o a una categoria di imprese in cui un membro del Governo può avere interessi patrimoniali. Secondo l'opinione della Commissione, la legge non contiene sufficienti misure per risolvere preventivamente un potenziale conflitto di interessi e colloca quindi un eccessivo onere sull'Autorità antitrust, tenuta a decidere *ex post* e caso per caso. Inoltre, la Commissione critica il fatto che la legge non impone a potenziali membri del Governo di rimuovere un conflitto di interessi, ma prevede solo un obbligo di informare le autorità competenti sull'esistenza di una simile situazione. La «legge Frattini» mentre da un lato assume che esiste una generale incompatibilità tra la gestione di una società e la titolarità di un incarico pubblico, dall'altro non afferma un'incompatibilità tra la proprietà di un'azienda e tale incarico, lasciando inalterato il conflitto di interessi per come si presenta attualmente in Italia. Anche le sanzioni previste non sembrano del tutto adeguate. In particolare l'impatto delle sanzioni politiche, che in principio potrebbero dimostrarsi efficaci, rischia di vanificarsi se nel Parlamento dovesse predominare il partito politico che sostiene il membro del Governo in sospetto conflitto di interessi. In conclusione, quindi, la Commissione afferma che è improbabile che la «legge Frattini» abbia un impatto significativo sull'attuale situazione italiana e incoraggia le autorità a continuare a studiare tali problematiche e trovare una soluzione appropriata.

### 3. Unione Europea

L'entrata in vigore del Trattato di Lisbona rafforza ulteriormente l'impegno UE in materia di diritti umani, in particolare rendendo giuridicamente vincolante la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea (CDFUE) del 2000. La prevista accessione dell'Unione Europea alla CEDU consentirà, inoltre, agli individui che ritengano i propri diritti fondamentali lesi dalle istituzioni europee, di presentare il proprio ricorso alla Corte europea dei diritti umani di Strasburgo.

L'impegno dell'Unione Europea per la protezione e la promozione dei diritti umani è anche elemento essenziale delle sue politiche verso l'esterno. In particolare il rapporto con gli Stati limitrofi è da sempre guidato da un desiderio di rimuovere le barriere ed estendere i benefici dell'integrazione europea, anche nel campo dei diritti umani. Un richiamo costante a questi principi si ritrova anche nelle dichiarazioni e negli accordi economici che l'UE firma con Paesi terzi, oltre che nelle decisioni in materia di politica estera e di sicurezza comune (PESC).

In questo ambito, a partire dal 1995, l'Unione Europea ha lanciato, in particolare, una serie di incontri ufficiali di alto livello nei quali si discute esclusivamente di questioni legate ai diritti umani, conosciuti come «dialoghi sui diritti umani». Tra i Paesi con cui l'UE tiene tali incontri si ricordano Cina, Russia, Stati Uniti, Giappone, Canada, i Paesi candidati all'ingresso nell'UE (Croazia, Islanda, Macedonia, Montenegro, Turchia) e i Paesi dell'Unione Africana. A partire dal 1998 inoltre sono state elaborate una serie di «linee guida» in materia da applicare nell'ambito della PESC (v., in questa Parte, 3.3).

Oltre agli accordi economici e ai «dialoghi» con i Paesi terzi, l'UE partecipa in iniziative di cooperazione regionale che hanno alla base la promozione e la protezione dei diritti umani. Tra le più recenti: l'Unione per il Mediterraneo (2008), la Sinergia del Mar Nero (2008) e il Partenariato orientale (2009).

Infine, a livello continentale, l'Unione Europea è partner di lunga data del Consiglio d'Europa e dell'OSCE, in particolare dell'ODIHR al quale fornisce assistenza finanziaria per il monitoraggio elettorale.

Tra le strutture dell'UE specificamente preposte alla promozione e alla protezione dei diritti umani si segnalano l'Agenzia dell'Unione Europea per i diritti fondamentali (FRA), l'Unità diritti umani e democrazia all'interno del Servizio europeo per l'azione esterna (EEAS), il Dipartimento per l'aiuto umanitario della Commissione europea (ECHO), il Gruppo di lavoro sui diritti umani (COHOM), il Gruppo di lavoro «Diritti fondamentali, diritti dei cittadini e libera circolazione delle persone» del Consiglio e il Mediatore europeo. Nel Parlamento europeo operano la Sottocommissione per i diritti umani della Commissione affari esteri, la Commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni, la Commissione per le petizioni.

### 3.1. Parlamento europeo

Il Parlamento europeo (PE), assieme alla Commissione e al Consiglio dell'Unione esercita un ruolo fondamentale nella promozione e nell'attuazione delle politiche dell'Unione in materia di diritti umani.

Il suo impegno su questo terreno si manifesta attraverso la produzione di rapporti e risoluzioni contenenti denunce e raccomandazioni in materia. In questo contesto assumono particolare rilevanza le relazioni annuali di carattere generale sui diritti umani nel mondo adottate a seguito della presentazione del rapporto annuale in materia preparato, nel 2010, dal Servizio europeo per l'azione esterna.

Tra le Commissioni permanenti del PE rilevanti per il tema dei diritti umani, si segnala in particolare la Sottocommissione per i diritti umani (membro italiano: Vittorio Prodi) all'interno della Commissione per gli affari esteri (Presidente: Gabriele Albertini). Essa prende iniziative in tale ambito e fornisce un forum permanente di discussione sulla situazione dei diritti umani e lo sviluppo della democrazia nei Paesi terzi. Uno dei suoi principali obiettivi è di contribuire all'integrazione delle tematiche dei diritti umani in tutti gli aspetti delle relazioni esterne dell'UE, e quindi, tra le altre, nelle politiche in materia di allargamento, commercio estero, sviluppo, nonché nella politica di vicinato. Il Parlamento monitora attentamente l'osservanza delle clausole relative ai diritti umani che sono incluse sistematicamente dall'Unione Europea in ogni accordo commerciale con i Paesi terzi.

La Commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari legali (Vicepresidente: Salvatore Iacolino; altri membri italiani: Sonia Alfano, Roberta Angelilli, Rita Borsellino, Mario Borghezio, Rosario Crocetta) si occupa principalmente di questioni relative ai diritti umani all'interno dell'Unione Europea. Altre Commissioni rilevanti per il tema in esame sono la Commissione giuridica (Vicepresidenti: Luigi Berlinguer, Raffaele Baldassarre; altri membri italiani: Alfredo Antoniazzi, Francesco Enrico Speroni), la Commissione occupazione e affari sociali (membri italiani: Mara Bizzotto, Sergio Cofferati, Licia Ronzulli), la Commissione ambiente, sanità pubblica e sicurezza alimentare (membri italiani: Paolo Bartolozzi, Sergio Berlato, Elisabetta Gardini, Vittorio Prodi, Oreste Rossi, Salvatore Tartarella), la Commissione sviluppo (Vicepresidente: Iva Zanicchi), la Commissione diritti della donna e uguaglianza di genere (Vicepresidente: Barbara Matera; altri membri italiani: Silvia Costa) e la Commissione per le petizioni, che verrà trattata più avanti.

Ogni anno il Parlamento assegna il *Premio Sacharov per la libertà di pensiero*, istituito nel 1988 allo scopo di rendere omaggio a persone o a organizzazioni che hanno contribuito alla difesa dei diritti umani, della democrazia e della libertà di espressione, alla lotta contro l'intolleranza e l'oppressione. Nel 2010 tale riconoscimento è stato assegnato al dissidente cubano Guillermo Fariña.

L'ultima relazione sui diritti umani nel mondo del Parlamento europeo (P7\_A(2010)0339) è stata adottata nel novembre 2010 e si è concentrata su una serie di temi nei confronti dei quali l'UE dovrebbe indirizzare nel prossimo futuro le proprie politiche in materia di diritti umani: una moratoria globale contro la pena di morte, la creazione di un sistema efficace di giustizia internazionale, la tutela dei diritti delle donne e dei bambini, il rafforzamento della «clausola diritti umani» negli accordi internazionali, la protezione dei difensori dei diritti umani e l'assistenza agli Stati Uniti nel fornire asilo agli ex prigionieri di Guantanamo che non sono stati condannati.

Nel corso del 2010 il Parlamento ha adottato un cospicuo numero di risoluzioni su questioni attinenti ai diritti umani, tra le quali si segnalano: le violazioni dei diritti umani in diversi Paesi terzi e regioni del mondo (Repubblica democratica del Congo, Birmania, Cuba, Iran, Thailandia, Caucaso del sud, Pakistan, Nigeria, Yemen, Libia, Filippine, Venezuela, Kirgizistan, Nepal, Ucraina, Madagascar, Corea del Nord, Corea del Sud, Bielorussia, Zimbabwe, Cina, Messico, Israele e Territori palestinesi occupati); gli aspetti istituzionali dell'accesso dell'UE alla CEDU; gli avanzamenti nel raggiungimento degli Obiettivi di sviluppo del millennio; gli effetti della crisi globale economica e finanziaria sui Paesi in via di sviluppo e sulla cooperazione allo sviluppo; questioni relative alla parità di genere e all'integrazione sociale delle donne che appartengono a gruppi etnici minoritari; libertà religiosa e i recenti attacchi contro le comunità cristiane; la lotta alla tratta degli esseri umani; un approccio dell'UE all'HIV/AIDS basato sui diritti; i negoziati tra UE e USA per fornire al Dipartimento del Tesoro americano dati di messaggistica finanziaria per prevenire e combattere il terrorismo e il finanziamento al terrorismo e, sullo stesso tema, il lancio di negoziati per accordi sul registro dei nomi dei passeggeri con Stati Uniti, Australia e Canada.

Oltre a questi atti, il 15 dicembre 2010 il PE ha adottato una risoluzione (P7\_TA(2010)0483) sulla situazione dei diritti fondamentali nell'Unione Europea (2009-2010) e sulla loro attuazione effettiva in seguito all'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, nella quale chiarisce il ruolo che ciascuna istituzione e ciascun organo dell'Unione dovranno svolgere nella nuova architettura europea dei diritti fondamentali e individua, in linea con i contenuti dell'ultima relazione annuale, una serie di questioni più urgenti e di violazioni più frequenti di tali diritti da affrontare sia a livello di Stati membri che a livello di Unione Europea, anche nel quadro delle sue relazioni esterne.

Tra il 15 e il 17 febbraio 2010, una delegazione del PE (Commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari legali) ha condotto una missione di *fact-finding* a Rosarno alla luce dei disordini che hanno coinvolto lavoratori migranti presso la cittadina calabrese nei primi giorni di gennaio 2010. I dati raccolti dalla delegazione sono stati presentati alla Commissione parlamentare in un rapporto (PE439.312v01-00) il 4 marzo 2010.

### *Commissione per le petizioni*

Tra i diritti di cittadinanza riconosciuti nella Carta dei diritti fondamentali dell'UE figura il diritto di presentare una petizione al Parlamento europeo (art. 44 CDFUE, nonché artt. 24 e 227 TFUE) che viene garantito da un'apposita Commissione. La petizione è uno strumento che consente ai cittadini di partecipare direttamente all'attività del PE facendo sì che le loro preoccupazioni, proposte o denunce siano specificamente esaminate dai membri della Commissione. La Presidentessa della Commissione è Erminia Mazzoni.

Il Parlamento europeo ha ricevuto 1.506 petizioni nel 2007, 1.849 nel 2008, 1.924 nel 2009 e 1.655 nel 2010 (con una diminuzione del 14% rispetto all'anno precedente). In particolare, rispetto all'anno 2010, 864 petizioni sono state considerate ammissibili, 586 inammissibili, mentre 205 non sono state registrate. Secondo il documento di lavoro sulle deliberazioni della Commissione nel 2010, le petizioni provenienti dall'Italia nel 2010 risultano essere 182, pari al 9,9% del totale.

Una delegazione della Commissione ha inoltre svolto una missione di *fact-finding* in Campania tra il 28 e il 30 aprile 2010 per verificare le dichiarazioni contenute in 15 petizioni ricevute tra fine 2009 e gennaio 2010 sulla situazione dei rifiuti nella regione. Nel documento che ne è seguito la delegazione, dopo aver incontrato rappresentanti delle autorità locali, gli autori delle petizioni e sentita l'opinione di ricercatori indipendenti, ha espresso una serie di raccomandazioni per passare da una gestione della crisi a un'*effettiva gestione dei rifiuti*. Tra queste: trasformare le *Linee guida per la gestione dei rifiuti solidi (2010-2013)* adottate dalla Giunta regionale campana nel febbraio 2010 in un piano di azione concreto e dettagliato con obiettivi a breve e a lungo termine; ricostruire il dialogo tra cittadini e autorità e tra i diversi livelli di governo; allocare risorse appropriate a livello sia nazionale sia regionale; implementare il piano per la gestione dei rifiuti dando priorità alla gerarchia del ciclo dei rifiuti (in particolare a prevenzione, riduzione, riutilizzo e riciclaggio); realizzare solo impianti di incenerimento compatibili con le direttive dell'UE in materia ponendo particolare attenzione alla gestione di rifiuti industriali, tossici e speciali e informare i cittadini sull'impatto ambientale di tali impianti.

### 3.2. Commissione europea

La Commissione europea ha un ruolo centrale nello sviluppo e messa in opera delle politiche dell'Unione Europea, incluse quelle in materia di diritti umani sia al suo interno, sia nei confronti dei Paesi terzi.

Tra i 27 Commissari che compongono questa istituzione, assumono particolare rilevanza la Commissaria alla giustizia, diritti fondamentali e cittadinanza e Vicepresidente della Commissione, Viviane Reding, la quale svolge la funzione di guardiana dell'implementazione dei diritti contenuti nella CDFUE; l'Alto Rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza e Vicepresidente della Commissione (HR/VP), Catherine Ashton; il Commissario all'occupazione, affari sociali e integrazione, László Andor; la Commissaria alla cooperazione internazionale, aiuti umanitari e risposta alle crisi, Kristalina Georgieva.

Tra le direzioni generali, i servizi, gli uffici e le unità in cui è suddivisa la Commissione europea sono rilevanti per lo sviluppo delle politiche europee in materia di diritti umani, la DG Educazione e cultura, la DG Occupazione, affari sociali e integrazione, il Dipartimento della Commissione europea per l'aiuto umanitario (ECHO), la Direzione C Diritti fondamentali e cittadinanza dell'Unione e la Direzione D Eguaglianza all'interno della DG Giustizia, e la rinnovata DG EuropAid, sviluppo e cooperazione, in funzione dal 3 gennaio 2011.

Fondamentale per la promozione dei diritti umani nell'UE è lo Strumento europeo per la promozione della democrazia e dei diritti umani nel mondo (EIDHR) previsto dal regolamento CE 1889/2006 che subentra alla precedente Iniziativa europea per la democrazia e i diritti umani lanciata nel 1994. L'EIDHR include l'assistenza comunitaria erogata tramite la cooperazione allo sviluppo bilaterale contribuendo allo sviluppo e al consolidamento della democrazia e dello stato di diritto e al rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali nei Paesi non appartenenti all'UE. Tra i finanziamenti previsti dal regolamento si segnalano quelli per i costi di gestione del Centro interuniversitario europeo per i diritti umani e la democratizzazione (EIUC), in particolare per il Master europeo in diritti umani e democratizzazione, e per il programma

di borse di studio UE-ONU, pienamente accessibili ai cittadini dei Paesi terzi. Ogni anno dal 1999, la Commissione organizza il Forum annuale UE-ONG sui diritti umani. Si tratta di un evento che mira a riunire istituzioni, Stati membri, ONG, istituzioni accademiche e organizzazioni internazionali al fine di focalizzare l'attenzione sulle questioni che figurano nell'agenda internazionale in materia di diritti umani. La 12<sup>a</sup> edizione si è svolta il 12 e 13 luglio 2010 a Bruxelles. Al Forum partecipano anche i professori delle 41 università europee partner del Master europeo in diritti umani e democrazia.

Il 19 ottobre 2010, la Commissione ha adottato la *Comunicazione su una strategia per un'attuazione effettiva della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea* (COM(2010)573def). In essa viene posto l'obiettivo di sviluppare una politica che renda il più possibile effettivi i diritti fondamentali contenuti nella Carta all'interno dell'UE. Tra le attività previste in questo ambito la Commissione pubblicherà una relazione annuale sull'applicazione della Carta per monitorare il progresso effettuato. Ulteriori dettagli sull'azione della Commissione sono riportati nella sezione dedicata alla normativa e alla giurisprudenza dell'UE nel 2010 (v. Parte I, 1.3.2).

### 3.3. Consiglio dell'Unione Europea

A partire dal 1998 il Consiglio ha elaborato una serie di «linee guida» in materia di diritti umani che costituiscono il quadro di riferimento per la promozione e la protezione dei diritti umani nei Paesi terzi nell'ambito della politica estera e di sicurezza comune.

Fino a oggi sono state adottate otto «linee guida» sui seguenti temi: *pena di morte* (1998, aggiornate nel 2008); *tortura e altri trattamenti o punizioni crudeli, inumane o degradanti* (2001, aggiornate nel 2008); *dialoghi sui diritti umani con i Paesi terzi* (2001, aggiornate nel 2008); *bambini e conflitti armati* (2003, aggiornate nel 2008); *difensori dei diritti umani* (2004, aggiornate nel 2008); *promozione e protezione dei diritti del fanciullo* (2007); *violenza contro le donne e le bambine e lotta a tutte le forme di discriminazione nei loro confronti* (2008); *promozione della conformità al diritto internazionale umanitario* (2005, aggiornate nel 2009).

All'interno del Consiglio è attivo il Gruppo di lavoro sui diritti umani (COHOM) creato nel 1987 come meccanismo responsabile per le questioni attinenti ai diritti umani nelle relazioni esterne dell'Unione Europea. Il Gruppo è composto dai rappresentanti delle unità che si occupano di diritti fondamentali all'interno dei Ministeri degli affari esteri dei 27 Paesi membri e dalla Commissione. Nella sua agenda sono compresi i vari aspetti della politica dell'UE in materia di diritti umani, in particolare, l'azione nei forum internazionali, i «dialoghi» con i Paesi terzi e questioni tematiche, così come situazioni urgenti di violazioni dei diritti umani.

Inoltre, a seguito dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, sono stati assegnati al Gruppo di lavoro «Diritti fondamentali, diritti dei cittadini e libera circolazione delle persone» (attivo dal 2005 e reso permanente dal 2009) tutti i temi relativi ai diritti fondamentali, ai diritti dei cittadini, compresi la libera circolazione delle persone, i negoziati per l'adesione dell'Unione Europea alla CEDU, e il seguito delle relazioni dell'Agenzia dell'UE per i diritti fondamentali.

Dal 1999 il Consiglio dell'Unione adotta un rapporto annuale sui diritti umani e la

democrazia nel mondo. Nel 2010 il rapporto, riferito al periodo 2008-2009, è stato elaborato del Servizio europeo per l'azione esterna.

### 3.4. Corte di giustizia dell'Unione Europea

La Corte di giustizia ha svolto nel tempo un ruolo essenziale nel sostenere che i diritti umani costituiscono parte integrante dell'ordinamento giuridico comunitario.

A partire dal 1969 (caso *Stauder*) la giurisprudenza della Corte in materia si è ulteriormente ampliata, facendo diretto riferimento in particolare alle tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri (caso *Handelsgesellschaft*) e ai trattati internazionali relativi alla tutela dei diritti umani cui gli Stati membri hanno cooperato o aderito (caso *Nold*). Negli anni più recenti si è intensificato il riferimento alla giurisprudenza della Corte europea dei diritti umani, testimoniato sia dal fatto che nelle sue sentenze la Corte di giustizia cita quasi sistematicamente sentenze della Corte di Strasburgo, sia dal fatto che parte della giurisprudenza della Corte di giustizia è stata rivista dalla stessa alla luce degli sviluppi più recenti della giurisprudenza della Corte dei diritti umani.

La prevista adesione dell'Unione Europea alla Convenzione europea dei diritti umani del Consiglio d'Europa, significherà l'accettazione da parte delle istituzioni e degli organi UE della giurisdizione della Corte di Strasburgo e, pertanto, un ulteriore avvicinamento nell'attività e nella giurisprudenza delle due Corti.

Fanno attualmente parte della Corte di giustizia dell'UE Antonio Tizzano, in qualità di giudice, e Paolo Mengozzi, in qualità di avvocato generale. Del Tribunale di primo grado fa parte Enzo Moavero Milanesi in qualità di giudice.

Sulla giurisprudenza della CGE nell'anno 2010, v. Parte I, 1.4.2.

### 3.5. Servizio europeo per l'azione esterna

Le disposizioni del Trattato di Lisbona attribuiscono al nuovo Alto Rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza i ruoli sia dell'Alto Rappresentante per la PESC sia del Commissario per le relazioni esterne («doppio cappello»). In seno alla Commissione, di cui è uno dei Vicepresidenti, l'Alto Rappresentante è incaricato del coordinamento dei vari aspetti dell'azione esterna dell'Unione, mentre in sede di Consiglio presiede il Consiglio affari esteri.

L'Alto Rappresentante/Vicepresidente della Commissione (HR/VP) «guida la politica estera e di sicurezza comune dell'Unione. Contribuisce con le sue proposte all'elaborazione di detta politica e la attua in qualità di mandatario del Consiglio. Lo HR/VP agisce allo stesso modo per quanto riguarda la politica di sicurezza e di difesa comune» (art. 18 TUE). Inoltre assicura, insieme agli Stati membri e ricorrendo ai mezzi nazionali e a quelli dell'Unione, l'attuazione delle decisioni adottate dal Consiglio europeo e dal Consiglio, rappresenta l'Unione per le materie che rientrano nella PESC, conduce, a nome dell'Unione, il dialogo politico con i Paesi terzi ed esprime la posizione dell'Unione nelle organizzazioni internazionali e in seno alle conferenze internazionali (artt. 26 e 27 TUE). Nel quadro del suo mandato, lo HR/VP si può avvalere di rappresentanti personali e

designa gli organi preparatori del Consiglio la cui presidenza spetta a un suo rappresentante, compreso il Presidente del Comitato politico e di sicurezza. Su proposta dello HR/VP, il Consiglio può nominare rappresentanti speciali dell'UE con un mandato «per problemi politici specifici» (art. 33 TUE).

Nell'esercizio delle sue funzioni, lo HR/VP si avvale di un Servizio europeo per l'azione esterna (EEAS), una sorta di Ministero degli esteri europeo composto da funzionari dei servizi competenti del Segretariato generale del Consiglio e della Commissione e da personale distaccato dei servizi diplomatici nazionali (art. 27 TUE).

In particolare, lo EEAS ha il compito di assistere lo HR/VP nel condurre la PESC/PSDC 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. Ha altresì il compito di assistere il Presidente della Commissione, la Commissione e il Presidente del Consiglio europeo nell'esercizio delle loro rispettive funzioni nel settore delle relazioni esterne. Lo EEAS presta supporto e cooperazione anche alle altre istituzioni e organi dell'Unione, in particolare al Parlamento europeo.

Il Servizio è funzionalmente autonomo, quindi separato dalla Commissione e dal Segretariato generale del Consiglio, e ha capacità giuridica. L'amministrazione centrale dello EEAS è articolata in direzioni generali. All'interno della DG Questioni globali e multilaterali è presente l'Unità diritti umani e democrazia, precedentemente inserita nella Commissione europea, che si occupa in particolare di politiche e programmazione in materia di diritti umani, democrazia e osservazione elettorale.

Il 10 maggio 2010 lo EEAS ha presentato il rapporto *I diritti umani e la democrazia nel mondo* in relazione alle attività promosse dall'UE verso l'esterno, nel periodo luglio 2008-dicembre 2009. Si fa notare che il rapporto fa riferimento anche al Master europeo in diritti umani e democratizzazione (E.MA) con sede a Venezia, giunto alla sua 14ª edizione, come esempio di successo delle attività per la promozione della formazione post-universitaria in materia di diritti umani sostenute dall'UE e come ispirazione per altri master che pongono l'attenzione sulle stesse tematiche in altre regioni del mondo.

### **3.6. Agenzia dei diritti fondamentali (FRA)**

L'Agenzia dei diritti fondamentali dell'Unione Europea è un organismo consultivo istituito con regolamento (CE) 168/2007 del Consiglio del 15 febbraio 2007 ed è operativa dal 1° marzo 2007. La FRA è stata creata al fine di ampliare il mandato del precedente Osservatorio europeo dei fenomeni razzisti e xenofobi (EUMC) a cui succede giuridicamente. Il Direttore dell'Agenzia è Morten Kjaerum (Danimarca). Dal dicembre 2009, siedono al Consiglio di amministrazione della FRA per l'Italia Daniela Bas (membro) e Lorenza Violini (membro supplente) che hanno sostituito rispettivamente Elena Paciotti, che è stata anche membro dell'Ufficio esecutivo dell'Agenzia, e Marina Callon, entrambe in carica per il biennio 2007-2009.

L'Agenzia ha un elenco fisso di settori di competenza che vengono aggiornati ogni cinque

anni attraverso l'adozione di un *programma-quadro*. I temi su cui attualmente è posta la sua attenzione sono: razzismo, xenofobia e intolleranza a essa collegata; discriminazioni multiple; compensazione delle vittime; diritti del fanciullo; asilo, immigrazione e integrazione dei migranti; visti e controllo delle frontiere; partecipazione dei cittadini nel funzionamento democratico dell'Unione Europea; protezione dei dati personali e diritto alla *privacy*; accesso a una giustizia efficace e indipendente. Nel dicembre del 2010, la Commissione ha avanzato al Consiglio una proposta di decisione con cui estendere la competenza dell'Agenzia ai settori della cooperazione giudiziaria in materia penale e della cooperazione di polizia.

Nel perseguire i suoi obiettivi, l'Agenzia raccoglie e analizza dati relativi a un ventaglio di questioni attinenti ai diritti fondamentali nello spazio dell'Unione Europea e, sulla base di questi dati, formula *pareri*.

Oltre ai risultati di studi e ricerche, che includono esempi di buone pratiche nella protezione dei diritti umani, l'Agenzia pubblica una relazione annuale sui diritti fondamentali nell'Unione Europea. Inoltre fornisce consigli e opinioni sulle modalità secondo cui rispettare i diritti fondamentali quando si implementa il diritto della UE su richiesta delle istituzioni o su propria iniziativa e può fornire relazioni su avvenimenti urgenti (relazioni sugli avvenimenti).

Nell'anno 2010, la FRA ha pubblicato diverse relazioni e ricerche. Tra queste si segnalano: il *Rapporto sulle Istituzioni nazionali per i diritti umani negli Stati membri dell'UE*, il *Rapporto sull'effettivo accesso alle procedure per i richiedenti asilo e sul dovere di informare i richiedenti*, la *Guida sulla prevenzione del profiling discriminatorio su basi etniche*, il *Rapporto sull'omofobia, la transfobia e la discriminazione sulla base dell'orientamento sessuale e dell'identità di genere*, il *Rapporto sulla detenzione di cittadini di Paesi terzi nelle procedure di ritorno*.

L'Agenzia raccoglie dati anche in relazione al tema del razzismo, della xenofobia e delle intolleranze collegate attraverso la rete di punti focali RAXEN, creata nel 2000. I punti focali svolgono la funzione di istituire, mantenere e rivedere regolarmente una rete nazionale di informazione che include gli attori principali sul campo. Inoltre essi coordinano e strutturano la raccolta di dati in relazione al proprio Paese e trasmettono le informazioni alla FRA secondo specifiche linee guida. Il punto focale per l'Italia è il COSPE (Cooperazione per lo sviluppo dei Paesi emergenti).

Inoltre, a partire dal 2007, la FRA ha istituito FRALEX, una rete di esperti legali altamente qualificati nel campo dei diritti umani. Gli esperti preparano rapporti e studi a livello nazionale che vengono pubblicati e utilizzati per ulteriori analisi comparate. L'esperta legale per l'Italia è Marta Cartabia.

L'Agenzia collabora con il Consiglio d'Europa, i meccanismi per la dimensione umana dell'OSCE, l'Alto Commissario per i rifugiati, l'UNESCO, e opera in rete con organizzazioni di società civile in particolare attraverso la Piattaforma dei diritti fondamentali (FRP), una rete di cooperazione e scambio di informazioni lanciata dalla FRA nel 2008 e aperta a tutti gli attori interessati e qualificati che hanno la propria sede in uno degli Stati membri dell'UE. L'organizzazione e il funzionamento della FRP sono sostenuti da un comitato consultivo composto da nove membri della Piattaforma che restano in carica per un periodo di due anni. Da aprile 2010 siede al comitato Barbara Terenzi, in rappresentanza del Comitato per la promozione e protezione dei diritti umani.

La qualità scientifica del lavoro e dei documenti dell'Agenzia è assicurata da un Comitato scientifico del quale è membro, tra gli altri, Stefano Rodotà.

In relazione all'Italia, oltre alle relazioni generali o tematiche in cui i dati relativi alla situazione dei diritti fondamentali nel Paese sono comparati con quelli provenienti dagli altri 26 Stati membri dell'UE, la FRA ha presentato a fine 2008

una relazione intitolata *Violenti attacchi contro la popolazione rom nel quartiere Ponticelli di Napoli*. Le informazioni utilizzate in questa relazione sono state raccolte dal COSPE.

La relazione riassume gli episodi di aggressione nei confronti dei rom e dei loro campi tra maggio e giugno 2008, nonché nei confronti di altre persone appartenenti a comunità straniere non solo nel capoluogo campano, ma in tutto il territorio italiano. Inoltre, fornisce brevi informazioni generali sugli eventi e descrive le risposte delle autorità italiane nella forma di atti normativi. La relazione illustra, altresì, il clima di intolleranza generato dagli eventi di Ponticelli in tutto il Paese e presenta diversi esempi delle reazioni critiche da parte della società civile nazionale ed europea e degli organismi internazionali agli eventi e alle risposte delle autorità italiane alla situazione.

Nelle conclusioni, l'Agenzia evidenzia come le vicende avvenute in Italia riflettano i problemi di carattere più ampio affrontati dalle comunità rom in tutta Europa e pertanto sottolinea come, nonostante l'impegno delle istituzioni europee e di altre organizzazioni regionali quali il Consiglio d'Europa, i gruppi di rom, sinti e *travellers* siano le popolazioni più vulnerabili in Europa e affrontino problemi quali condizioni abitative e sanitarie carenti basate sulla segregazione razziale, discriminazione e «sgomberi» forzati in più della metà degli Stati membri dell'Unione Europea.

Prendendo spunto dagli eventi avvenuti in Italia, la relazione mette inoltre in evidenza il fatto che un numero così significativo di campi rom nelle aree in cui sono avvenuti gli incidenti fosse di tipo abusivo e conseguentemente sottolinea l'importanza e l'urgenza di sostituire, in tutti gli Stati membri, i campi abusivi in tempi brevi con siti autorizzati, dotati dei servizi igienici adeguati a garantire acqua, strutture igienico-sanitarie, elettricità e accesso al trasporto pubblico, mediante l'impegno delle autorità locali.

Secondo l'Agenzia, gli eventi di violenza e discriminazione rilevati in Italia nei confronti dei rom, dimostrano che per tutelare i diritti fondamentali nell'Unione Europea i Governi debbano adempiere all'obbligo di rispettare, tutelare e promuovere tali diritti non solo fornendo la necessaria tutela giuridica, ma anche assicurandone l'efficace applicazione da parte delle autorità pubbliche a livello nazionale, regionale e locale. La relazione fa riferimento in particolare alla direttiva 2000/43/CE, del 29 giugno 2000, che attua il principio della parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica e prevede la protezione contro la discriminazione, e osserva che la situazione di molti gruppi di rom e *travellers* in tutta l'Unione Europea richiede ulteriori urgenti misure.

### **3.7. Mediatore europeo**

Il diritto di fare ricorso al Mediatore europeo è riconosciuto tra i diritti di cittadinanza all'art. 43 della CDFUE (nonché artt. 24 e 228 TFUE).

Il Mediatore europeo è un ufficio indipendente eletto dal Parlamento europeo, che conduce indagini su casi di cattiva amministrazione nell'azione delle istituzioni e degli organi comunitari a esclusione della Corte di giustizia e del Tribunale di primo grado.

Il Mediatore opera in connessione con il Network europeo dei difensori civici che comprende tutti gli *Ombudsman* nazionali e regionali degli Stati membri e dei Paesi candidati all'accesso nell'UE, oltre a quelli di Norvegia e Islanda e le Commissioni nazionali per le petizioni.

Le denunce pervenute al Mediatore, rientranti nel suo mandato, sono state 870 nel 2007, 802 nel 2008, 727 nel 2009 e 744 nel 2010. Nel 2010, in particolare, il Mediatore ha avviato 335 indagini (rispetto alle 339 nel 2009) completandone 326 durante l'anno (contro le 318 del 2009). Complessivamente, il Mediatore ha gestito, nell'anno in esame, più di 3.700 denunce e richieste di informazioni. Le denunce provenienti dall'Italia nel 2010 ammontano a 132, pari al 4,9% del totale, con un indice del rapporto percentuale reclami/percentuale della popolazione stabilito in 0,4.

Da aprile 2003 il titolare di questo istituto è Nikiforos P. Diamandouros, già Difensore civico nazionale della Grecia.

## 4. Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa (OSCE)

Le principali funzioni dell'Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa (OSCE, 56 Stati partecipanti) sono quelle di prevenzione dei conflitti, gestione delle crisi e riabilitazione post-conflitto.

L'approccio alla sicurezza dell'OSCE è multidimensionale: la dimensione umana, che comprende la promozione e la protezione dei diritti umani e delle libertà fondamentali e la promozione di istituzioni democratiche stabili e dello stato di diritto, è considerata essenziale per il mantenimento della pace e della stabilità tanto quanto la dimensione politico-militare e quella economica.

L'OSCE, che ha la sua sede principale a Vienna, ha istituito nel tempo meccanismi e organi specifici per promuovere tale dimensione. Fra questi, l'Ufficio per le istituzioni democratiche e i diritti umani (ODIHR), l'Alto Commissario sulle minoranze nazionali, il Rappresentante sulla libertà nei media e il Rappresentante speciale e coordinatore per la lotta alla tratta degli esseri umani.

Il Capo della missione italiana presso l'OSCE è l'Ambasciatore Gianfranco Varvesi. All'Assemblea parlamentare siedono 13 membri della Camera e del Senato. Il Capo della delegazione parlamentare italiana, Riccardo Migliori, è stato eletto il 10 luglio 2010 come Vicepresidente dell'Assemblea.

Tra le posizioni di rappresentante personale del Presidente di turno dell'OSCE si segnala quella sulla *lotta al razzismo, alla xenofobia e alla discriminazione, con un'attenzione particolare alla discriminazione contro i cristiani e i membri di altre religioni* che è stata rivestita, nel biennio 2009-2010, da Mario Mauro a cui è recentemente succeduto Massimo Introvigne.

### 4.1. Ufficio per le istituzioni democratiche e i diritti umani (ODIHR)

Istituito nel 1990 come Ufficio per le libere elezioni e, in seguito, riorganizzato nella denominazione e nel mandato, l'Ufficio per le istituzioni democratiche e i diritti umani (ODIHR, con sede a Varsavia) è oggi la principale istituzione dell'OSCE finalizzata ad assistere gli Stati membri nell'implementazione dei loro impegni in materia di dimensione umana.

Il primo Direttore dell'Ufficio è stato Luchino Cortese, rimasto in carica dal 1991 al 1994.

L'attività dell'ODIHR si articola su cinque macro-aree: elezioni, democratizzazione, diritti umani, tolleranza e non-discriminazione, questioni relative a rom e sinti.

All'interno di queste aree, la competenza e le attività dell'ODIHR si concentrano nei seguenti campi di azione: osservazione elettorale, monitoraggio dell'implementazione da parte degli Stati degli standard OSCE in materia di diritti umani, lotta alla tratta degli esseri umani, questioni relative alla partecipazione di rom e sinti, protezione dei diritti umani nella lotta contro il terrorismo, promozione della libertà religiosa, della libertà di movimento e della parità di genere, lotta al razzismo e alle forme collegate di intolleranza, promozione delle formazioni di società civile nei Paesi membri.

L'attività legata all'osservazione dei processi elettorali è uno dei cardini dell'azione dell'ODIHR. Le missioni avvengono generalmente sulla base di un invito da parte delle autorità dello Stato interessato dal processo elettorale e possono realizzarsi attraverso modalità diverse a seconda della situazione del Paese in cui le elezioni hanno luogo. Esse sono generalmente precedute da una missione di valutazione delle necessità (*Needs Assessment Mission* - NAM) inviata nel Paese diversi mesi prima del voto. Sia la NAM, sia la missione di osservazione elettorale esprimono le proprie considerazioni attraverso rapporti pubblici.

La più recente missione di osservazione elettorale dell'ODIHR in Italia è stata predisposta in occasione delle elezioni politiche del 13 e 14 aprile 2008, su richiesta della delegazione italiana all'OSCE. Anche in occasione delle precedenti elezioni del 2006 era stata richiesta una missione di questo tipo.

Le considerazioni generali contenute nel rapporto finale, pubblicato il 5 settembre 2008, indicano che le elezioni sono state condotte in modo corretto ed efficiente, sebbene sia stato segnalato che alcuni presidenti di seggi e scrutatori non si erano presentati nelle giornate elettorali. Pur constatando una buona affluenza alle urne, la missione registra un certo scontento in relazione all'attuale legge elettorale, soprattutto per il fatto che, secondo l'attuale sistema, gli elettori non possono più esprimere il voto di preferenza individuale, una carenza questa che contribuisce alla mancanza di fiducia nel sistema elettorale stesso.

La missione ODIHR nota che, pur essendosi entrambe le elezioni tenute secondo la medesima legge elettorale, le raccomandazioni fornite nel rapporto sulle elezioni del 2006 hanno ricevuto scarsa attenzione, in particolare in relazione ad alcuni aspetti chiave del quadro normativo, come il fatto che il Parlamento appena eletto costituisca l'organismo di appello finale per i reclami in relazione agli esiti elettorali. La campagna è stata pluralista, competitiva e condotta in un'atmosfera generalmente calma. Le libertà di espressione e di assemblea sono state rispettate ed è stata offerta ai votanti una scelta genuina tra diverse opzioni politiche. I candidati hanno tenuto raduni e presentato i loro programmi in un ambiente libero nel rispetto dei diritti civili e politici.

Per quanto riguarda il *comportamento dei media*, il rapporto nota che questi hanno generalmente posto l'attenzione sui due principali partiti contendenti, motivo per cui altri partiti più piccoli hanno lamentato scarsa attenzione mediatica. Sia i mezzi radiotelevisivi, sia i giornali hanno coperto le elezioni in modo approfondito e tutti i partiti hanno ricevuto eguale accesso alle trasmissioni dedicate all'appuntamento elettorale sui canali televisivi pubblici. La missione ha riscontrato tuttavia evidenti parzialità in favore della coalizione del Popolo della libertà (PdL) in due canali televisivi di proprietà di Mediaset.

Riguardo alla *presenza di donne nel nuovo Parlamento*, la missione nota che queste rappresentano solamente il 21% dei seggi alla Camera e il 17% al Senato. Inoltre, le donne sono generalmente poco rappresentate nelle posizioni di *leadership* all'interno dei partiti politici.

Al di là della valutazione generale sul processo elettorale, la missione ha fornito raccomandazioni per il miglioramento delle operazioni elettorali.

In materia di *legislazione elettorale*, l'ODIHR raccomanda di adottare un testo unico consolidato e di considerare la possibilità di abbassare a 18 anni l'età di elettorato attivo anche per il Senato. Inoltre viene suggerito di escludere la possibilità di donazioni anonime a partiti politici e ai singoli candidati, allo scopo di migliorare la trasparenza dei loro sistemi di finanziamento; eliminare la possibilità per i candidati di presentarsi in tutti i collegi elettorali; eliminare il sistema delle liste chiuse, per consentire un legame più stretto tra candidati ed elettori; cancellare il bonus di maggioranza a causa dei suoi effetti imprevedibili.

In relazione all'*impatto dei media nella copertura del processo elettorale*, la missione richiede di implementare le raccomandazioni contenute nel rapporto del Rappresentante OSCE sulla libertà dei media del 2005 intitolato *Visita in Italia: la legge Gasparri* (v., in questa Parte, 4.3). Suggerisce, inoltre, alle autorità italiane di affidare più poteri all'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (AGCOM) al fine di implementarne le decisioni.

In relazione all'*assenza di un organismo competente per decidere sui reclami in fase pre-elettorale*, il rapporto dell'ODIHR invita il nuovo Parlamento a prendere in considerazione misure per fornire una risoluzione imparziale e tempestiva delle vertenze elettorali prima del giorno delle elezioni.

Infine, per quanto riguarda la *partecipazione al processo democratico di gruppi vulnerabili*, la missione sottolinea che i partiti dovrebbero includere un maggior numero di donne nelle posizioni più rilevanti delle liste elettorali e che le autorità dovrebbero prendere misure adeguate per assicurare che i cittadini italiani di origine rom siano informati sui propri diritti e sulle proprie responsabilità, non siano discriminati e siano incoraggiati al voto.

La più recente attività dell'Ufficio in relazione all'Italia riguarda una visita condotta nel luglio 2008 in collaborazione con l'Alto Commissario sulle minoranze nazionali.

## **4.2. Alto Commissario sulle minoranze nazionali**

L'Ufficio dell'Alto Commissario sulle minoranze nazionali è stato istituito nel 1992 allo scopo di dare una risposta all'incremento del numero di eventi di natura violenta nel continente attribuibili a situazioni di conflitto etnico. Attualmente la posizione è rivestita da Knut Vollebaek (Norvegia), in carica dal 5 luglio 2007. Il suo incarico, rinnovato nel 2010, scadrà nel 2013.

La funzione dell'Alto Commissario sulle minoranze nazionali è identificare e cercare soluzioni rapide alle situazioni di tensione etnica che potrebbero mettere a rischio la pace, la stabilità o le relazioni amichevoli tra gli Stati membri dell'OSCE. Si tratta pertanto di un *meccanismo di prevenzione dei conflitti*.

L'Alto Commissario realizza il suo mandato raccogliendo informazioni relative alla situazione delle minoranze nazionali, valutando i dati ottenuti e il ruolo delle parti interessate e, eventualmente, effettuando visite in qualsiasi Stato membro dell'OSCE. Svolge le sue funzioni in via confidenziale e imparziale e opera indipendentemente da tutte le parti direttamente coinvolte nelle tensioni. Sono esclusi esplicitamente dal suo mandato i casi riguardanti singoli individui.

Tra il 20 e il 26 luglio 2008, una delegazione composta da rappresentanti dell'Ufficio dell'Alto Commissario sulle minoranze nazionali, dell'ODIHR e dell'Ufficio del Commissario per i diritti umani del Consiglio d'Europa ha condotto una visita nelle città di Milano, Roma e Napoli. Lo scopo della missione è stato quello di valutare sia gli episodi di violenza avvenuti nei mesi precedenti nei confronti di membri delle comunità rom e sinti residenti in Italia, sia le misure intraprese in relazione a tali episodi dalle autorità italiane. Il conseguente rapporto è stato pubblicato il 6 marzo 2009. Nel corso della missione la delegazione ha incontrato rappresentanti delle autorità italiane, della società civile e delle comunità rom e sinti.

Le raccomandazioni indirizzate alle autorità italiane sono state le seguenti: aumentare gli sforzi per attuare le disposizioni del Piano di azione OSCE del 2003 sul miglioramento della situazione dei rom e dei sinti e rivedere le attuali politiche in relazione a tali popolazioni; intensificare gli sforzi per sviluppare e attuare una strategia finalizzata a integrare rom e sinti in Italia; rafforzare la legislazione in materia di non-discriminazione e fornire rimedi efficaci; rafforzare la protezione di rom e sinti in Italia riconoscendoli come un gruppo minoritario; astenersi dall'utilizzare il termine «nomadi», favorendo la denominazione «rom e sinti»; chiedere agli enti di governo locale e regionale di prendere iniziative per integrare le popolazioni rom e sinti, facendo uso di fondi locali, regionali, nazionali ed europei; stabilire un organismo governativo per coordinare le politiche volte all'integrazione di rom e sinti, con un'adeguata partecipazione di rappresentanti delle rispettive comunità; impegnarsi in un dialogo diretto con i rappresentanti rom e sinti anche attraverso il sostegno e la formazione di gruppi di società civile all'interno delle loro comunità; rivedere le misure di emergenza che hanno un effetto sproporzionato su tali popolazioni per renderle conformi con gli standard internazionali in materia di diritti umani e non-discriminazione; assicurare che qualsiasi dato raccolto attraverso i censimenti della popolazione rom e sinti sia utilizzato solo al fine di favorirne l'integrazione e sia protetto secondo gli standard europei e internazionali; fornire informazioni all'OSCE riguardo a come i risultati del censimento condotto nel 2008 saranno utilizzati nella progettazione di politiche di integrazione; adeguarsi agli standard nazionali e internazionali in relazione alle espulsioni e assicurare che gli ordini di allontanamento siano basati su un esame attento e obiettivo della situazione degli individui interessati e siano soggetti a controllo giudiziario; trovare una soluzione duratura al problema di «apolidia di fatto» dei rom provenienti dai Balcani occidentali.

In questo contesto la delegazione incoraggia le autorità italiane a considerare di garantire la cittadinanza su basi umanitarie ai bambini rom nati in Italia e alle loro famiglie; le invita a migliorare la cooperazione con il Governo rumeno al fine di meglio integrare rom e sinti in entrambi i Paesi; raccomanda di evitare la pratica degli «sgomberi» di rom e sinti rispettando le misure di salvaguardia giuridica e amministrativa e fornendo una sistemazione alternativa. Il rapporto incoraggia lo Stato ad affrontare i problemi di alloggio riguardanti rom e sinti, tenendo conto che nel lungo periodo la pratica dei campi e dei centri di accoglienza dovrebbe essere abbandonata; a impegnarsi per assicurare che tutti i bambini rom e sinti abbiano accesso a un'educazione di qualità che favorisca la loro piena integrazione nella società italiana; e a contrastare le manifestazioni di odio nei confronti dei rom e gli altri comportamenti xenofobi, anche se espresse in sedi private.

### 4.3. Rappresentante sulla libertà dei media

Il Rappresentante sulla libertà dei media dell'OSCE è stato istituito nel dicembre del 1997 allo scopo di assicurare un elevato livello di conformità con le norme e gli standard accettati dagli Stati membri dell'Organizzazione in materia di libertà di espressione e libertà dei media. Dal marzo 2010 tale posizione è ricoperta da Dunja Mijatovic (Bosnia-Erzegovina).

Le due funzioni principali del Rappresentante sono: osservare i più importanti sviluppi in tema di mezzi di comunicazione nei Paesi dell'OSCE, ponendo particolare attenzione alla necessità di fornire allarmi preventivi su violazioni della libertà di espressione, e assistere gli Stati ad agire in piena conformità con i principi e gli impegni OSCE in relazione alla libertà di espressione e alla libertà dei mezzi di comunicazione.

Il Rappresentante agisce soprattutto sulla base di informazioni e valutazioni effettuate dall'ODIHR; tuttavia anche gli Stati e altri attori interessati (come ONG o istituzioni private che si occupano di mezzi di informazione) possono inviare richieste, suggerimenti e commenti relativi al rafforzamento o all'ulteriore sviluppo degli impegni assunti dagli Stati in conformità con i principi dell'OSCE. Il Rappresentante riceve comunicazioni su presunti casi gravi di intolleranza e di utilizzo dei mezzi di informazione in violazione di tali principi. Il Rappresentante può inoltre condurre visite nei Paesi membri dell'Organizzazione.

Il Rappresentante OSCE ha visitato l'Italia nel 2004. Il rapporto che ne è seguito, intitolato *Visita in Italia: la legge Gasparri*, è stato pubblicato il 7 giugno 2005. La motivazione della missione è stata quella di valutare la situazione in Italia nel settore delle telecomunicazioni dopo l'adozione della «legge Gasparri» (l. 3 maggio 2004, n. 112), la prima regolazione globale dei media radiotelevisivi, e della «legge Frattini» (l. 20 luglio 2004, n. 215) sui conflitti di interesse. Queste due leggi sono state oggetto anche di un parere adottato nel 2005 dalla Commissione di Venezia del Consiglio d'Europa (v., in questa Parte, 2.10).

In generale, secondo il rapporto del Rappresentante (ai tempi della visita, l'ungherese Miklós Haraszti), le libertà di espressione e di stampa in Italia sono in un accettabile stato di salute anche se il mercato televisivo continua a costituire un'anomalia. Il perdurante duopolio RAI-Mediaset, e specialmente il quasi-monopolio di Mediaset nel mercato della televisione commerciale, ha privato il pubblico italiano di una effettiva varietà di fonti di informazione e ha quindi indebolito le garanzie di pluralismo nel Paese. Nelle sue osservazioni, il Rappresentante sulla libertà dei media sottolinea come in Italia sia particolarmente forte l'influenza di Governi e partiti politici sul servizio pubblico televisivo; la circostanza che il Primo Ministro sia anche il principale imprenditore nazionale nel settore dei media, e in particolare nella televisione, aggrava ulteriormente queste preoccupazioni.

In relazione alla «legge Gasparri» il Rappresentante conclude che nonostante le innovazioni introdotte, questa non sarà in grado di correggere l'anomalia televisiva e non avrà come risultato un ambiente televisivo de-monopolizzato. Raccomanda quindi che la nuova legge sia oggetto di un'attenta revisione allo scopo di risolvere le attuali anomalie. In particolare, il Rappresentante incoraggia il legislatore a depoliticizzare completamente le strutture di amministrazione della RAI. In relazione alla seconda legge in esame, pur riconoscendo che il conflitto tra l'incarico pubblico del Primo Ministro Berlusconi e i media in suo possesso è

regolato dalla «legge Frattini», il Rappresentante osserva che tale conflitto di interessi continua a sollevare preoccupazioni, dal momento che la formula giuridica scelta non separa completamente il Primo Ministro dalle proprie aziende. Il Rappresentante sostiene che il conflitto di interessi nei media richiede di essere affrontato con misure più decise per rafforzare la fiducia del pubblico nella correttezza e nella trasparenza della competizione politica. Il regime suggerito è quello del *blind trust*.

In tempi più recenti, il 15 giugno 2010, l'attuale Rappresentante sulla libertà dei media si è espressa in relazione alla situazione della libertà di espressione in Italia a seguito dell'approvazione, da parte del Senato, il 10 giugno 2010, del d.d.l. 1611, conosciuto anche come «d.d.l. intercettazioni».

In una dichiarazione pubblica Dunja Mijatovic esprime la propria preoccupazione per un atto che potrebbe ostacolare seriamente il giornalismo investigativo in Italia e che non tiene conto delle osservazioni espresse in precedenza da parte del suo Ufficio. Nella sua forma attuale, il disegno di legge contraddice gli impegni OSCE. Nello specifico, alcune misure risultano particolarmente problematiche: le drastiche restrizioni alla possibilità di pubblicare documenti relativi ai procedimenti giudiziari o a indagini della polizia prima dell'inizio di un processo; l'introduzione di un'ammenda fino a 450.000 euro per gli editori e di 30 giorni di carcere e un'ammenda fino a 10.000 euro per i giornalisti che pubblicano testi di intercettazioni prima dell'inizio di un processo; la previsione della pena detentiva per chiunque, senza essere giornalista professionista, registri o filmi una persona senza il previo consenso di quest'ultima.

#### **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 dell'OSCE è stato istituito allo scopo di assistere gli Stati nell'implementazione degli impegni e nel pieno utilizzo delle raccomandazioni individuate dal Piano di azione adottato nel 2003 con decisione 2 del Consiglio ministeriale sulla lotta alla tratta degli esseri umani.

Le funzioni di questo meccanismo sono quelle di assicurare un coordinamento degli sforzi OSCE nel combattere la tratta degli esseri umani trasversalmente alle tre dimensioni della sicurezza di cui si occupa l'Organizzazione; rafforzare il coordinamento tra le autorità degli Stati membri e tra l'OSCE e le altre organizzazioni rilevanti; dare maggior rilievo politico alla lotta contro la tratta degli esseri umani; assistere gli Stati nelle loro attività di cooperazione; fornire consulenza e assistenza tecnica in campo legale e collaborare con gli organi nazionali istituiti per coordinare e monitorare le attività contro la tratta.

Maria Grazia Giammarinaro è stata nominata Rappresentante speciale e coordinatore per la lotta alla tratta degli esseri umani nel dicembre del 2009 e ha cominciato a svolgere le proprie funzioni dal gennaio 2010.

Nel 2010 la Rappresentante ha pubblicato la sua relazione annuale sul tema *Combattere la tratta come una moderna forma di schiavitù: una questione di diritti, libertà e sicurezza*.

## 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. Nel 2010 il nostro Paese ha provveduto a ratificare il Protocollo relativo ai residui bellici esplosivi (Protocollo V), annesso alla Convenzione di Ginevra del 10 ottobre 1980 sulle armi convenzionali, fatto a Ginevra il 28 novembre 2003. L'autorizzazione alla ratifica era stata data con l. 12 novembre 2009, n. 173, mentre il deposito del relativo strumento è avvenuto l'11 febbraio 2010. Nel corso del 2010 è inoltre proseguito l'iter parlamentare per la ratifica della Convenzione di Oslo sulla messa al bando delle munizioni a grappolo, firmata nel 2008. La ratifica di questo importante trattato è previsto avvenga nel 2011.

Sul piano dell'adattamento dell'ordinamento italiano al diritto internazionale umanitario nel suo complesso, in particolare sotto il profilo dell'aggiornamento delle fattispecie di crimini di guerra, si è ancora in attesa di un intervento organico che modifichi, tra l'altro, le disposizioni del codice penale militare di guerra. Su tale codice, il legislatore e il giudice costituzionale sono intervenuti in numerose occasioni, senza però provvedere a una riforma complessiva. L'art. 165 di tale codice, che introduce il titolo dedicato ai reati contro le leggi e gli usi della guerra, recita infatti che le disposizioni di legge si applicano «[i]n attesa dell'emanazione di una normativa che disciplini organicamente la materia».

L'obbligo di provvedere alla formazione dei militari italiani in merito al diritto internazionale umanitario e al diritto internazionale penale, comprese le norme dello Statuto della Corte penale internazionale, è stato ribadito nel d.lgs. 66/2010 (Codice dell'ordinamento militare).

L'Italia è stata anche tra i primi Paesi a ratificare lo «Statuto di Roma» della Corte penale internazionale. Vi ha provveduto con la l. 232/1999. Con la l. 130/2006, l'Italia ha inoltre ratificato l'Accordo sui privilegi e le immunità della Corte penale internazionale. Il nostro Paese non ha ancora pienamente provveduto all'adattamento dell'ordinamento interno a quanto richiesto per la pratica attuazione delle previsioni dello «Statuto di Roma». Vari disegni di legge sono stati presentati nel corso delle ultime legislature, aventi alla base i lavori di ben quattro Commissioni ministeriali che hanno operato tra il 1998 e il 2004. Alla fine del 2010, i disegni di legge pendenti alla Commissione giustizia della Camera erano i seguenti: C. 1439 (Melchiorre), C. 1782 (Di Pietro), C. 2445 (Bernardini) e C. 1695 (Gozi). L'orientamento delineatosi in Commissione giustizia nel corso dell'anno è stato quello di limitarsi ad adottare norme di adattamento sul solo versante procedurale, senza procedere alle modifiche di diritto penale sostanziale che pure sembrerebbero necessarie

per rendere il nostro ordinamento pienamente compatibile con gli obblighi derivanti dallo «Statuto di Roma».

Presso la Corte penale internazionale operano con posizioni di alto profilo istituzionale due italiani: il Cancelliere Silvana Arbia, eletta nel 2008 per un periodo di cinque anni, e Cuno Tarfusser, eletto al ruolo di giudice nel 2009 per un mandato di nove anni. Tra il 2003 e il 2009 è stato giudice della Corte Mauro Politi.

Molto significativo è stato il ruolo giocato da personalità italiane nell'attività dei Tribunali penali internazionali istituiti per perseguire i crimini internazionali commessi in ex Jugoslavia e in Ruanda.

Per quanto riguarda il Tribunale per l'ex Jugoslavia, istituito dal Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite con la risoluzione 827/1993, Antonio Cassese ne è stato il primo Presidente dal 1993 al 1997, successivamente sedendo come giudice fino al 2000. Dal 2000 è giudice presso tale Tribunale Fausto Pocar, che ha anche presieduto il Tribunale dal 2005 al 2008. Presso questo Tribunale, così come presso il Tribunale *ad hoc* per il Ruanda (2003-2006), dal 2007 svolge funzioni di giudice *ad litem* Flavia Lattanzi, occupandosi di casi particolarmente importanti come, tra gli altri, il processo Seselj. L'Italia è stata tra i primi Paesi a emanare una legge per regolare la collaborazione con il Tribunale *ad hoc* (l. 120/1994) e nel 1999 (l. 207/1999) ha ratificato l'accordo fatto nel 1997 con le Nazioni Unite per consentire l'esecuzione in Italia delle sentenze definitive pronunciate dal Tribunale. Attualmente cinque condannati stanno scontando la pena in carceri italiane: si tratta di Goran Jelusic, Milorad Krnojelac, Dragan Nikolic, Vinko Martinović, Mladen Naletilić.

La cooperazione con l'altro Tribunale *ad hoc* creato dal Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite con la risoluzione 954/1994 per giudicare i crimini internazionali commessi (crimini di guerra, crimini contro l'umanità, genocidio) nel 1994 in Ruanda e nei Paesi confinanti, si è svolta sulla base della l. 181/2002 e della l. 64/2006.

Da ricordare che il giudice Antonio Cassese dal 2009 è Presidente del Tribunale speciale per il Libano, il tribunale penale misto istituito con la risoluzione 1757(2007) del Consiglio di Sicurezza del 30 maggio 2007 per giudicare gli autori dell'attentato dinamitardo che ha ucciso nel 2005 l'ex Primo Ministro libanese Rafik Hariri e varie altre persone.

In ragione di una certa connessione tematica, appare opportuno richiamare in questa sezione che l'Italia è coinvolta dal 2008 in una controversia con la Germania in relazione alle misure esecutive sul patrimonio di tale Stato che alcuni giudici italiani hanno emesso per risarcire alcuni italiani internati in Germania durante il secondo conflitto mondiale e riconosciuti vittime di crimini contro il diritto internazionale (la base di tali sentenze è costituita dalla nota sentenza *Ferrini* emessa dalle Sezioni Unite della Cassazione nel 2004). Lo Stato tedesco ha convenuto l'Italia davanti alla Corte internazionale di giustizia per violazione della norma sull'immunità degli Stati. La base per fondare la giurisdizione della Corte è la Convenzione europea per la risoluzione pacifica delle controversie adottata dal Consiglio d'Europa nel 1957 e ratificata da Italia e Germania rispettivamente nel 1960 e 1961. Nel 2010 la Corte dell'Aja ha respinto una domanda riconvenzionale (*counter claim*) dello Stato italiano, che chiedeva di riconoscere la responsabilità della Germania per non aver adeguatamente risarcito le vittime italiane dei crimini internazionali commessi durante la seconda guerra mondiale. La maggioranza dei giudici (voto contrario è venuto dal giudice brasiliano Antônio Conçado Trindade) ha ritenuto che il contro-ricorso italiano, essendo

relativo a fatti occorsi prima dell'entrata in vigore della Convenzione del 1957 (le deportazioni degli anni 1943-1945) non rientrasse nella propria giurisdizione.

## 5.2. Contributo italiano alle missioni di *peacekeeping* e altre missioni internazionali

Nel 2010, con due decreti-legge convertiti da altrettante leggi del Parlamento (d.l. 1/2010, convertito con l. 30/2010; d.l. 102/2010, convertito con l. 126/2010) lo Stato italiano ha finanziato il proseguimento della partecipazione di personale militare e civile a numerose missioni internazionali in zone di tensione o di guerra, dove assume rilievo, almeno potenzialmente, il diritto internazionale umanitario. In tutte tali missioni, comprese quelle dispiegate in zone di conflitto armato, la legge dispone che non deve trovare applicazione il codice penale militare di guerra, bensì il codice di pace, integrato dalle varie norme italiane, di diritto internazionale e di diritto locale che gli specifici accordi che regolano la presenza delle truppe sul terreno richiamano. Alla generalità di queste missioni militari si applica, in particolare, la disposizione di portata penale generale di cui all'art. 4, comma 1-*sexies* del d.l. 152/2009, convertito dalla l. 29 dicembre 2009, n. 197. Tale norma sembra introdurre una nuova esimente accanto a quelle già previste dal codice penale e dal codice penale militare di pace e ritenute ampiamente conformi al diritto internazionale penale e dei conflitti armati (in particolare, legittima difesa). La nuova esimente è così descritta: «Non è punibile il militare che [...] in conformità alle direttive, alle regole di ingaggio ovvero agli ordini legittimamente impartiti, fa uso ovvero ordina di fare uso delle armi, della forza o di altro mezzo di coazione fisica, per le necessità delle operazioni militari». La portata effettiva di tale norma non è di agevole ricostruzione.

Nella lista che segue sono indicate le missioni militari e di polizia a cui l'Italia ha partecipato con proprio personale nel corso del 2010. La partecipazione italiana varia da una presenza di oltre 3.500 soldati in Afghanistan – incrementata di circa mille unità proprio nel corso del 2010 – a missioni di poche unità in altri contesti. La missione più ampia, quella in Afghanistan, è stata finanziata con oltre 700 milioni di euro. Si ricorda che il servizio di intelligence a tutela della sicurezza delle missioni è fornito dall'Agenzia informazioni e sicurezza esterna (AISE). Nel 2010, 11 militari italiani hanno perso la vita in Afghanistan.

Paese/Area geografica di intervento	Missione e attività dell'Italia
Afghanistan	International Security Assistance Force (ISAF) (componente militare e di polizia) EUPOL AFGHANISTAN (componente militare e di polizia)
Libano	United Nations Interim Force in Lebanon (UNIFIL), che comprende impiego di unità navali nella UNIFIL Maritime Task Force
Kosovo/Balcani	Multinational Specialized Unit (MSU) della KFOR (NATO), di supporto alla European Union Rule of Law Mission in Kosovo (EULEX Kosovo) Operazione Joint Enterprise (NATO) Security Force Training Plan in Kosovo Programmi di cooperazione delle Forze di polizia italiane in Albania e nei Paesi dell'area balcanica

<b>Paese/Area geografica di intervento</b>	<b>Missione e attività dell'Italia</b>
<b>Kosovo/Balcani</b>	Partecipazione di personale della Polizia di Stato, di magistrati, membri della Polizia penitenziaria e funzionari dell'amministrazione penitenziaria alla missione EULEX Kosovo Partecipazione di personale della Polizia di Stato alla missione denominata United Nations Mission in Kosovo (UNMIK)
<b>Bosnia-Erzegovina</b>	Missione dell'Unione Europea denominata ALTHEA, nel cui ambito opera la missione denominata Integrated Police Unit (IPU) Partecipazione di personale dell'Arma dei Carabinieri, della Polizia di Stato e della Magistratura alla European Union Police Mission (EUPM)
<b>Mediterraneo orientale</b>	Missione nel Mediterraneo denominata Active Endeavour (NATO)
<b>Territori palestinesi occupati</b>	Temporary International Presence in Hebron (TIPH2) Partecipazione di personale della Polizia di Stato e di un magistrato alla missione in Palestina denominata European Union Police Mission for the Palestinian Territories (EUPOL COPPS)
<b>Territori palestinesi occupati/Egitto</b>	European Union Border Assistance Mission in Rafah (EUBAM Rafah)
<b>Sudan</b>	United Nations/African Union Mission in Darfur (UNAMID)
<b>Repubblica democratica del Congo</b>	Missione EUPOL RD CONGO
<b>Cipro</b>	United Nations Peacekeeping Force in Cyprus (UNFICYP)
<b>Albania</b>	Delegazione Italiana Esperti (DIE) - attività di assistenza alle Forze armate albanesi
<b>Georgia</b>	Missione di vigilanza dell'Unione Europea in Georgia - EUMM Georgia
<b>Somalia/Oceano indiano</b>	Operazione militare dell'Unione Europea denominata Atalanta Operazione della NATO per il contrasto della pirateria
<b>Iraq</b>	Attività di consulenza, formazione e addestramento delle Forze armate e di polizia irachene
<b>Emirati Arabi Uniti</b>	Reparto distaccato aereo di supporto alle operazioni in Afghanistan e Iraq (Abu Dhabi, Bahrein e Tampa, USA)
<b>Haiti</b>	Partecipazione di personale dell'Arma dei Carabinieri alla United Nations Stabilization Mission in Haiti (MINUSTAH)
<b>Somalia-Uganda</b>	Partecipazione alla European Union Training Mission to Contribute to the Training of Somali Security Forces (EUTM SOMALIA) (attività in Uganda e Kenia)
<b>Libia</b>	Partecipazione di personale del Corpo della guardia di finanza alla missione in Libia, per garantire la manutenzione ordinaria e l'efficienza delle unità navali cedute dal Governo italiano al Governo libico, in esecuzione degli accordi di cooperazione sottoscritti tra la Repubblica Italiana e la Grande Giamahiria araba libica popolare socialista per fronteggiare il fenomeno dell'immigrazione clandestina e della tratta degli esseri umani
<b>Afghanistan e altri Stati</b>	Partecipazione di personale del Corpo della guardia di finanza alle unità di coordinamento interforze denominate Joint Multi-modal Operational Units (JMOUs) costituite in Afghanistan, Emirati Arabi Uniti e Kosovo

**Parte IV**  
**GIURISPRUDENZA NAZIONALE E INTERNAZIONALE**



## 1. I diritti umani nella giurisprudenza italiana

Nella Parte IV si presenta una selezione della giurisprudenza costituzionale, della Corte di cassazione e del Consiglio di Stato, con alcune puntate anche sulla giurisprudenza di merito, relativa all'anno 2010 e concernente problematiche particolarmente attinenti alla materia dei diritti umani internazionalmente riconosciuti. La giurisprudenza italiana di cui tratta la sezione 1.1 è integrata da quella della Corte europea dei diritti umani (sezione 1.2), della quale sono passate in rassegna le decisioni che hanno riguardato il nostro Paese nel corso del 2010.

Come si è già osservato nella sezione riguardante la normativa italiana (Parte I, 1.4), la selezione dei temi e dei relativi casi che qui viene fatta all'interno della giurisprudenza pubblicata delle corti italiane non è in alcun modo esaustiva. Molte sono infatti le problematiche che possono avere diretto o indiretto impatto sul godimento dei diritti umani. I settori e quindi i casi giudiziari presi in considerazione nella rassegna che segue sono stati individuati avendo come particolare riferimento la presenza, nella sentenza che definisce il caso di specie, di espliciti riferimenti alla normativa internazionale sui diritti umani, in particolare alla Convenzione europea dei diritti umani. Ciò contribuisce a rendere le due articolazioni della presente sezione – quella dedicata alla giurisprudenza italiana e quella relativa all'Italia dinanzi alla Corte di Strasburgo – strettamente connesse.

Nella giurisprudenza delle corti italiane, Corte costituzionale compresa, i riferimenti alle fonti di diritto internazionale dei diritti umani sono progressivamente aumentati nel corso degli anni. Ciò dimostra una crescente disponibilità del nostro sistema giudiziario a riconoscere l'idoneità di tali norme internazionali a produrre effetti nell'ordinamento interno, sia in via autonoma sia come norme interposte per l'interpretazione delle vigenti leggi nazionali. L'anno 2010 potrebbe segnare tuttavia, da questo punto di vista, una svolta. Ciò in ragione dell'entrata in vigore, il 1° dicembre 2009, dei nuovi trattati rispettivamente sull'Unione Europea (TUE) e sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), così come riformati dal Trattato di Lisbona. Il tema della cosiddetta «comunitarizzazione» della materia dei diritti umani è quello che verrà trattato per primo in questa sezione dell'Annuario.

Altre materie in cui le pronunce delle corti italiane hanno fatto maggiormente riferimento agli standard internazionali sui diritti umani sono quelle relative a: dignità della persona (danno non patrimoniale, questioni di biodiritto, tortura); discriminazioni (razziali, di genere, per appartenenza a minoranze, su base religiosa o in base alla disabilità); immigrazione; diritti dei minori di età (in specie stranieri); richiedenti asilo; disciplina penale (misure di «carcere duro», processo

in contumacia, mandato d'arresto europeo, ecc.); diritto al pacifico godimento della proprietà ed espropriazioni per pubblica utilità; ragionevole durata dei processi.

### **1.1. La «comunitarizzazione» delle norme internazionali sui diritti umani**

A pochi giorni dall'entrata in vigore dei nuovi trattati sull'Unione Europea, la sentenza della Corte costituzionale 317 del 4 dicembre 2009, richiamando ampiamente le note sentenze 348/2007 e 349/2007 della stessa Corte, ha ribadito che, in base all'art. 117(1) della Costituzione (introdotto nel 2001), le norme delle convenzioni internazionali debitamente ratificate dall'Italia integrano i parametri di costituzionalità rappresentati dalle disposizioni della Costituzione. In particolare, per quanto riguarda le convenzioni sui diritti umani – e specificamente la Convenzione europea del 1950 – ciò comporta che «al giudice comune spetta interpretare la norma interna in modo conforme alla disposizione internazionale [...]. Qualora ciò non sia possibile, ovvero dubiti della compatibilità della norma interna con la disposizione convenzionale “interposta”, egli deve investire la Corte costituzionale della relativa questione di legittimità costituzionale rispetto al parametro dell'art. 117, comma 1, Cost.» (para. 6.2 delle considerazioni in diritto).

La sentenza citata non si pronuncia sulla questione degli eventuali cambiamenti alla dottrina in essa ribadita prodotti dal Trattato di Lisbona, nonostante intervenga dopo il 1° dicembre 2009. In particolare essa non affronta la questione della possibilità per i giudici comuni di «disapplicare» le norme interne ritenute in contrasto con la Convenzione europea dei diritti umani, analogamente a quanto sono tenuti a fare con le norme interne in contrasto con il diritto dell'Unione Europea (come è noto, se sorgono dubbi su tale contrasto, il giudice che li può risolvere è la Corte di giustizia dell'Unione, adita con ricorso pregiudiziale *ex art. 267 TFUE*, e non la Corte costituzionale). Né sul punto si esprime la sentenza del 26 novembre 2009, n. 311, precedente di pochi giorni l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, salvo precisare che il giudice comune non può procedere all'applicazione della norma CEDU in luogo di quella italiana con essa confliggente, perché «allo stato» tale regola riguarda solo la norma dell'Unione provvista di effetto diretto.

Il punto era stato chiarito nella sentenza 348/2007: «[l]a Convenzione europea dei diritti umani – dicono i giudici costituzionali – non crea un ordinamento giuridico sopranazionale [come invece è il caso per i trattati istitutivi dell'Unione Europea] e non produce quindi norme direttamente applicabili negli Stati contraenti. Essa è configurabile come un trattato internazionale multilaterale [...] da cui derivano “obblighi” per gli Stati contraenti, ma non l'incorporazione dell'ordinamento giuridico italiano in un sistema più vasto, dai cui organi deliberativi possano promanare norme vincolanti, *omisso medio*, per tutte le autorità interne degli Stati membri».

Dopo il 1° dicembre 2009 però il quadro giuridico su cui si basava questa pronuncia della Corte costituzionale potrebbe essere cambiato. Infatti, il nuovo art.

6 del Trattato sull'Unione non solo attribuisce lo stesso valore dei trattati istituiti alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione (CDFUE), ma dispone che «[l]'Unione aderisce alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali» e che «[i] diritti fondamentali, garantiti dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e risultanti dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, *fanno parte del diritto dell'Unione* in quanto principi generali» (nella versione precedente, l'art. 6(2) si limitava a stabilire: «l'Unione *rispetta* i diritti fondamentali quali sono garantiti dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali» – corsivi aggiunti).

Lo stesso Governo italiano aveva riconosciuto che «[l]a posizione della Corte costituzionale non sembra perfettamente compatibile con il nuovo assetto dell'Unione europea delineato dal recente Trattato di Lisbona, ove è stata completata la c.d. *comunitarizzazione* dei principi CEDU». Da tale processo deriverebbe, infatti, che «tutte le norme della Convenzione [CEDU] diverrebbero direttamente operanti negli ordinamenti nazionali degli Stati membri, con il grado e la forza delle norme comunitarie e, cioè, ai sensi dell'art. 11 Cost. [...] e non più quali norme sub-costituzionali ai sensi dell'art. 117, comma 1, della Costituzione, con l'ulteriore, ragionevole conseguenza che la conformità alla Convenzione [CEDU] della legislazione nazionale potrebbe essere vigilata dalla [CGE] e non dalla Corte costituzionale» (v. la relazione 2007 sull'esecuzione delle pronunce della Corte di Strasburgo predisposta nel 2008 dal Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio, p. 21).

I giudici italiani hanno in alcuni casi fatto propria questa posizione, riconoscendo effettivamente che il Trattato di Lisbona, con il nuovo art. 6 TUE e la piena vigenza della CDFUE, ha ulteriormente sviluppato il processo di conformazione del diritto dell'Unione Europea al diritto internazionale dei diritti umani (in particolare agli standard della CEDU); il giudice nazionale deve pertanto tener conto delle norme internazionali sui diritti umani sia in quanto richiamate dal diritto nazionale (attraverso i rinvii mobili alle fonti consuetudinarie e pattizie operati rispettivamente dall'art. 10, comma 1, Cost. e dall'art. 117, comma 1 Cost.), sia in quanto principi generali del diritto dell'Unione recepiti in Italia attraverso il dispositivo dell'art. 11 Cost.

L'affermazione forse più esplicita si trova nella sentenza del 18 maggio 2010, n. 11984 del TAR del Lazio. Afferma il giudice amministrativo che «[i]l riconoscimento dei diritti fondamentali sanciti dalla CEDU come principi interni al diritto dell'Unione [...] ha immediate conseguenze di assoluto rilievo, in quanto le norme della Convenzione divengono immediatamente operanti negli ordinamenti nazionali degli Stati membri dell'Unione, e quindi nel nostro ordinamento nazionale, in forza del diritto comunitario, e quindi in Italia ai sensi dell'art. 11 Cost., venendo in tal modo in rilievo l'ampia e decennale evoluzione giurisprudenziale che ha, infine, portato all'obbligo, per il giudice nazionale, di interpretare le norme nazionali in conformità al diritto comunitario, ovvero di procedere in via immediata e diretta alla loro disapplicazione in favore del diritto comunitario, previa eventuale pronuncia del giudice comunitario ma senza dover transitare per il filtro dell'accertamento della loro incostituzionalità sul piano interno». Il TAR del Lazio osserva inoltre che, visto il ruolo preminente che ha la Corte europea dei diritti umani nell'interpretare la CEDU, la giurisprudenza di quest'ultima è destinata ad acquisire una straordinaria rilevanza nell'ordinamento italiano. E ciò, si osserva, in relazione a

«tutti i diritti fondamentali sanciti dalla CEDU, e non più, come finora è avvenuto, solo nei casi in cui un diritto fondamentale della Convenzione abbia acquisito una specifica rilevanza nel diritto dell'Unione mediante il recepimento in una norma comunitaria, ovvero il suo impiego, quale principio generale, in una decisione della Corte di Lussemburgo».

Il punto di vista del TAR del Lazio ha a suo fondamento una precedente sentenza del Consiglio di Stato (sez. IV, 2 marzo 2010, n. 1220), in cui è detto, senza ulteriori approfondimenti, che il supremo giudice amministrativo è tenuto a «fare applicazione dei principi sulla effettività della tutela giurisdizionale, desumibili dall'art. 24 Cost., dagli artt. 6 CEDU e 13 CEDU (divenuti direttamente applicabili nel sistema nazionale, a seguito della modifica dell'art. 6 TUE disposta dal Trattato di Lisbona, entrato in vigore il 1° dicembre 2009)». Questo passaggio è ripreso, per esempio, in TAR Brescia Lombardia, sez. II, 20 maggio 2010, n. 2070. Analoga formula, con ulteriore richiamo all'interpretazione dell'art. 117(1) data dalla Corte costituzionale nelle citate sentenze del 2007, si ha nelle sentenze del Consiglio di Stato 3760 e 7200, di cui si parlerà anche sotto in materia di espulsione e diniego di rinnovo del permesso di soggiorno dei cittadini stranieri.

La posizione del giudice amministrativo è stata criticata in dottrina in ragione, tra l'altro, del fatto che sembra dare per acquisito un passaggio che l'Unione non ha ancora compiuto, ovvero l'adesione formale alla CEDU – resa possibile oggi dall'entrata in vigore, oltre che del Trattato di Lisbona, anche del Protocollo XIV alla CEDU (1° giugno 2010).

Il Tribunale di Novara, in una sentenza del 1° marzo 2010 in cui era in dubbio la perdurante sussistenza di un vincolo effettivo di matrimonio tra un cittadino italiano e una cittadina russa a seguito del trasferimento in carcere dell'uomo su querela della stessa donna, ai fini del rinnovo per quest'ultima del permesso di soggiorno, fa ampi richiami a una importante decisione della CGE (19 gennaio 2010, C-555/07, *Küçükdeveci*), per affermare che «oggi, il giudice nazionale, trovandosi dinanzi a una normativa nazionale potenzialmente in contrasto con uno dei diritti umani affermati dalla CEDU, e trovandosi nell'impossibilità di adottare una “interpretazione conforme”, che rimane sempre comunque la soluzione da adottarsi in prima battuta, si trova davanti a una duplice possibilità: la prima è quella di sollevare la questione di legittimità costituzionale ai sensi dell'art. 117 Cost., argomentando sulla base della giurisprudenza CEDU; la seconda possibilità [...] è quella di riferirsi allo stesso principio quale recepito da una norma della Carta di Nizza (interamente sovrapponibile alla CEDU) e di sollevare la questione di pregiudizialità innanzi alla CGE, fermo restando che la normativa nazionale censurata deve attere, in base all'art. 51 CDFUE, ad una delle normative di origine comunitaria. Nel sollevare la questione di pregiudizialità, il giudice nazionale potrà, del pari, argomentare sulla base della giurisprudenza CEDU».

La Cassazione civile, nella sentenza 2 febbraio 2010, n. 2352, nel rinviare al giudice di merito la definizione di una causa di risarcimento danni per condotte qualificabili come *mobbing* all'interno di una struttura ospedaliera, precisa che «in relazione alla entrata in vigore del Trattato di Lisbona [...] che recepisce la Carta di Nizza con lo stesso valore del Trattato sull'Unione [...] [i] giudici del rinvio dovranno ispirarsi anche ai principi di cui all'art. 1 della Carta [di Nizza], che regola il valore della dignità umana (che include anche la dignità professionale) e all'art. 15, che regola la libertà professionale come diritto inviolabile sotto il valore categoriale della libertà». La Corte di cassazione, insomma,

anche su materie estranee alla legislazione dell'Unione Europea, dichiara di assumere entro il proprio campo interpretativo il processo di «conformazione dei diritti nazionali e costituzionali ai principi non collidenti ma promozionali del Trattato di Lisbona e della Carta di Nizza che esso pone a fondamento del diritto comune europeo», facendo intendere che tale processo non ha inizio certo il 1° dicembre 2009, ma è in atto da molti anni, pur avendo trovato nel diritto dell'Unione, almeno fino agli anni recenti, un riscontro solo parziale.

In altre pronunce, peraltro, la Corte di cassazione esclude esplicitamente che la CEDU possa dirsi integrata nel quadro del diritto dell'UE; in particolare, non è ammissibile che dubbi interpretativi rispetto alla congruenza della normativa interna con la CEDU possano essere risolti per il tramite di un rinvio pregiudiziale alla CGE secondo quanto dispone l'art. 267 TFUE: il giudice nazionale non può né disapplicare le norme interne incompatibili con la CEDU, né adire la Corte del Lussemburgo per ottenere un'interpretazione della CEDU, ma solo eventualmente sollevare la questione di costituzionalità (v. sentenze 11124/2010 e 6500/2010 della Cassazione civile).

Alla luce della giurisprudenza formatasi nel corso del 2010, emerge dunque che il processo di «comunitarizzazione» del diritto internazionale dei diritti umani (e in particolare della CEDU) appare ai giudici italiani ancora non pienamente attuato. Lo si evince anche dalla giurisprudenza della Corte costituzionale laddove, sia pure per inciso e senza approfondimenti, essa osserva che, ove il giudice di merito non possa procedere a un'interpretazione della norma nazionale che la renda conforme a quella della CEDU, è suo compito sollevare la questione di costituzionalità, «non potendo egli disapplicare la norma interna contrastante» (sent. 93/2010, para. 4 della parte in diritto).

In particolare non appare ancora chiaro quando la CEDU andrebbe considerata come disposizione di diritto internazionale a cui conformare il diritto interno (art. 117(1) Cost.), nell'osservanza dell'interpretazione datane dalla Corte europea dei diritti umani, da utilizzare eventualmente per giudicare della costituzionalità di una norma interna a titolo di norma interposta; e quando invece andrebbe intesa come norma che integra il diritto dell'Unione, autonomamente vigente negli ordinamenti degli Stati membri, introdotto in Italia per il tramite dell'art. 11 Cost. e la cui interpretazione spetta alla Corte di giustizia dell'Unione Europea (oltre che alla Corte di Strasburgo). Si potrebbe pensare che fattore decisivo sia la materia su cui verte la norma interna o la controversia giudiziaria: se la materia rientra nella competenza dell'Unione (per esempio discriminazione tra cittadini dell'Unione o antitrust) o, viceversa, temi saldamente di competenza statale (buona parte del diritto penale, per esempio).

Con l'adesione effettiva dell'Unione alla Convenzione europea dei diritti umani, da attuarsi con il pieno coinvolgimento e il consenso anche degli Stati membri, si compirà un passo decisivo verso la «fusione» dei parametri della CEDU con quelli del diritto dell'UE. A quel punto apparirà ragionevole eliminare la scriminante tra materie di competenza dell'Unione e materie che non trovano riscontro in norme dell'Unione o nella giurisprudenza della CGE, in quanto a entrambi i settori si dovrebbero applicare gli stessi standard. In caso di incertezza sulla compatibilità delle norme interne con quelle europee, il giudice nazionale potrà proporre ricorso pregiudiziale alla CGE, il cui giudizio in materia sarà a sua volta soggetto al controllo della Corte europea dei diritti umani. La norma interna incompatibile con quella europea sarà disapplicata, se soccorre l'operatività di

una norma di diritto dell'UE di portata idonea. Lo stesso giudice nazionale inoltre, in presenza di una incompatibilità tra una norma di legge interna e la CEDU, potrà proporre la questione di legittimità costituzionale; la CEDU, sempre così come interpretata dalla Corte di Strasburgo, opererà in questo caso come fonte di diritto internazionale idonea a integrare, fornendo la norma interposta, il giudizio di costituzionalità centralizzato presso la Corte costituzionale e finalizzato all'annullamento della norma di legge incompatibile e con effetto *ex tunc*.

Le norme della CEDU e degli altri trattati sui diritti umani, nonché la Carta di Nizza in quanto espressione di valori comuni universali vigenti anche in Europa, costituiscono in ogni caso e fin da ora criteri per l'interpretazione delle norme interne e si impongono ai giudici e alle amministrazioni pubbliche, che sono tenute a prevenire qualunque conflitto tra ordinamento interno e principi internazionali e dell'Unione sui diritti umani.

## 1.2. Dignità della persona

### 1.2.1. Risarcimento del danno non patrimoniale

Il principio di dignità, di cui all'art. 1 della Carta di Nizza, è stato utilizzato dalla recente giurisprudenza italiana per fondare il diritto al risarcimento del danno non patrimoniale (morale, «biologico», «esistenziale» o comunque relativo a interessi inerenti alla persona di tipo non economico) in caso di atti illeciti. Il combinato disposto dell'art. 1 della Carta europea dei diritti fondamentali e dell'art. 2 Cost. impongono, infatti, un'interpretazione estensiva dell'art. 2059 cod. civ. Quest'ultimo articolo, secondo una giurisprudenza affermatasi in particolare con le sentenze della Corte di cassazione 26972 e 26975 dell'11 novembre 2008, limita l'operatività dell'art. 2043 cod. civ. («Qualunque fatto doloso o colposo, che cagiona ad altri un danno ingiusto, obbliga colui che ha commesso il fatto a risarcire il danno») al solo danno patrimoniale, nel senso che solo per taluni illeciti civili (nonché per quelli conseguenti da un reato, come dispone l'art. 185 cod. pen.) espressamente indicati dalla legge esso può essere risarcito; l'interpretazione costituzionalmente orientata compiuta dalle Sezioni Unite della Cassazione nelle pronunce citate aggiunge anche i danni (non patrimoniali) conseguenti alla lesione di interessi della persona costituzionalmente rilevanti, salvo quando siano di lieve entità.

Nel corso dell'ultimo anno, molte sentenze di merito hanno dato applicazione a questo principio, menzionando l'art. 1 della Carta di Nizza. Si possono citare: Tribunale di Nola, sez. II, sent. 18 agosto 2010; Tribunale di Sulmona, sent. 21 luglio 2010; Tribunale di Varese, sez. I, sent. 12 aprile 2010, n. 488 e sent. 10 febbraio 2010; giudice di pace di Ceglie Messapico, sent. 18 febbraio 2010, n. 15; Tribunale di Tivoli, sent. 17 febbraio 2010, n. 263; Tribunale di Bari, sez. III, sent. 1 febbraio 2010, n. 313; Tribunale di Mondovì, sent. 27 gennaio 2010.

Il Tribunale di Palermo riconosce che il diritto di proprietà, in forza del Protocollo I alla CEDU, costituisce un diritto fondamentale, la cui violazione giustifica il riconoscimento alla vittima del risarcimento per i danni non patrimoniali derivanti dal fatto stesso della

lesione del diritto (sentenza del 18 giugno 2010). La stessa sentenza assume che, dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, si impone anche un'interpretazione innovativa dell'art. 42 Cost. che rafforzi il carattere di diritto umano del diritto di proprietà.

Il valore delle dignità è venuto in considerazione anche in relazione a un ricorso in Cassazione in cui le persone condannate per uno stupro ma che avevano successivamente al fatto corrisposto alla vittima una somma di 10.000 euro, lamentavano che tale loro dazione non era stata tenuta in nessun conto come attenuante. La sez. II della Cassazione penale, nella sentenza 28658/2010, applica il meta-principio della dignità della persona, come riconosciuto anche dall'art. 1 della Carta di Nizza (pur in un caso dove non era certo in questione il diritto dell'Unione) e respinge quindi il ricorso, affermando che accettare la libera monetizzazione sul piano privatistico della dignità della persona porterebbe a un'inaccettabile compressione del principio stesso.

Il principio trova riscontro anche nella sentenza 24401/2010 della Corte di cassazione (sez. III), che conferma la condanna dell'amministrazione sanitaria al pagamento dei danni non patrimoniali connessi alle gravi disfunzioni cerebrali causate a una neonata dalle condizioni igieniche precarie di una clinica in provincia di Verona (il fatto risale ai primi anni novanta): anche in questo caso l'indennizzo è dovuto a prescindere dall'accertamento di un reato.

Infine, il principio di dignità della persona è utilizzato nella già citata sentenza 2352 della Cassazione civile, che riconosce, tra l'altro, il diritto al risarcimento del danno non patrimoniale subito da un chirurgo vittima di un abuso di potere. In questo caso, oltre all'art. 1, si cita anche l'art. 15 della Carta di Nizza (libertà professionale e diritto di lavorare).

### 1.2.2. Autonomia personale e questioni di biodiritto

Il tema del «testamento di vita» e del riconoscimento del diritto dell'individuo di disporre del modo in cui dovranno essere praticati gli interventi sanitari che lo riguarderanno in un momento in cui sia incapace di esprimere il proprio consenso, si è posto più volte davanti al giudice italiano negli anni recenti, anche in relazione a casi particolarmente drammatici e controversi. Un profilo particolare della problematica riguarda la possibilità da parte di un individuo di affidare a un terzo amministratore di sostegno (artt. 404 ss. cod. civ., introdotti con l. 6/2004) la responsabilità delle scelte in campo medico che dovessero riguardarlo per il tempo in cui fosse privo della capacità di prestare o negare il proprio consenso a tali trattamenti.

Il Tribunale di Varese, con decreto del 25 agosto 2010, accerta che nel nostro ordinamento nulla impedisce che un individuo, pienamente capace di intendere e volere, possa nominare, per il tempo in cui dovesse perdere tali facoltà, una persona che, in qualità di amministratore di sostegno, possa compiere le necessarie scelte in ordine a trattamenti sanitari, nella fedeltà a quella che sarebbe stata la volontà della persona (viene citata la ben nota sentenza 21748/2007 della Corte di cassazione nel caso *Englaro*). Secondo il giudice di Varese, le norme della CEDU e quelle della Carta di Nizza, nonché – anche se la sentenza non la cita – quelle della Convenzione di Oviedo sulla biomedicina, hanno riconosciuto nel consenso libero e informato del paziente il parametro a cui deve sottostare la pratica medica, superando ogni concezione autoritaria e paternalistica del ruolo medico; d'altro canto, il diritto alla scelta delle cure mediche (art. 32 Cost.) rende compatibile con il nostro ordinamento (che pure contiene la proibizione degli atti di disposizione del proprio corpo tali da determinare danni permanenti: art. 5 cod. civ.) le disposizioni anticipate di volontà fatte in previsione della perdita della propria capacità

di intendere e volere (cosiddetto «testamento di vita»). È quindi ammissibile, nel caso prospettato, che una persona in età avanzata designi con atto solenne un amministratore di sostegno con il compito di fornire il consenso ai trattamenti medici che i sanitari dovessero proporre per la persona sotto la sua tutela, nel rispetto delle convinzioni che quest'ultima ha espresso prima di perdere la capacità di intendere e volere (nel caso di specie, contrarie a ogni forma di eutanasia). Il giudice peraltro esclude che la nomina dell'amministratore di sostegno possa avvenire «ora per allora», ovvero alla condizione dell'effettivo avverarsi, nel futuro, delle situazioni che la rendono opportuna: l'atto di designazione dell'amministratore di sostegno, nonché la specificazione delle indicazioni a cui dovrà prestare attenzione nello svolgere i suoi compiti, forniscono tuttavia contenuti di cui il giudice tutelare dovrà tenere conto nel momento dell'apertura dell'amministrazione di sostegno.

Analogamente stabilisce, con decreto del 22 dicembre 2010, il giudice tutelare del Tribunale di Firenze. In questo caso il magistrato procede alla nomina dell'amministratore di sostegno al richiedente nella persona del coniuge di quest'ultimo, recependo le prescrizioni concordate tra i due coniugi secondo le quali, nel caso di perdita della capacità di autodeterminarsi e di insorgenza di una condizione di sopravvivenza allo stato vegetativo, l'amministratore di sostegno è autorizzato a negare il consenso a trattamenti terapeutici o a forme di rianimazione, ventilazione o alimentazione forzata e artificiale e di richiedere tutte le cure palliative del caso, anche se dovessero anticipare la morte del beneficiario.

### 1.2.3. Reato di riduzione in schiavitù

Riguardo al reato di riduzione e mantenimento in schiavitù e servitù di cui all'art. 600 cod. pen. (novellato dall'art. 1 della l. 228/2003), la Corte di cassazione ha osservato (sent. 18072/2010) che il delitto era da intendersi come reato continuato anche prima della riforma del 2003, in quanto la sua interpretazione doveva essere coordinata con la definizione di schiavitù derivante dalla Convenzione di Ginevra contro la schiavitù del 1926 e dalla Convenzione supplementare sull'abolizione della schiavitù del 1956, entrambe ratificate dall'Italia. Il reato inoltre può essere commesso – come nel caso trattato – anche dal genitore dei minori ridotti in schiavitù e concorrono a commetterlo anche i terzi a cui i minori ridotti in schiavitù sono consegnati, «senza che la sua mozione culturale o di costume escluda l'elemento psicologico del reato». Non rileva nemmeno il fatto che i furti a cui i piccoli schiavi erano costretti servissero ad arricchire i loro «padroni» per il sostentamento del gruppo di cui essi stessi facevano parte.

### 1.2.4. Procreazione medicalmente assistita

La l. 40/2004 proibisce il ricorso a tecniche di procreazione medicalmente assistita di tipo eterologo. Tra le ragioni che presiedono a tale divieto (punito peraltro con una sanzione amministrativa pecuniaria che colpisce il solo sanitario che pratica l'intervento) si possono ricordare l'opportunità di prevenire il formarsi di legami familiari atipici o impedire la nascita di bambini con «due madri» (quella naturale e quella genetica), nonché il rischio di sfruttamento delle donne (in caso di «utero in affitto») e la tutela dell'identità del bambino. Tali argomenti però sono stati recentemente discussi e scartati dalla Corte europea dei diritti umani nella trattazione di un caso che ha riguardato dei cittadini austriaci, con argo-

menti che ben possono adattarsi anche alla situazione italiana. Nella sentenza *S.H. e altri c. Austria*, del 1° aprile 2010, i giudici di Strasburgo hanno riconosciuto che una legislazione che, nel legittimare tecniche di procreazione assistita introduce delle limitazioni in relazione alle forme eterologhe rispetto a quelle omologhe, non rispetta l'art. 8 CEDU e costituisce altresì violazione dell'art. 14 CEDU (la sentenza è stata impugnata dallo Stato davanti alla *Grand Chamber*). Ciò ha indotto il Tribunale di Catania a sollevare, in relazione a un caso che implicava appunto applicazione della l. 40/2004, la questione di legittimità costituzionale per violazione dell'art. 117, comma 1 Cost. (ordinanza del 21 ottobre 2010). La l. 40/2004 era già stata oggetto di censure da parte della Corte costituzionale che, con la sentenza 151/2009, aveva in particolare dichiarato incostituzionale il meccanismo di cui all'art. 14 della legge che fissava rigidamente, e senza menzionare tra i criteri da seguire quello della tutela della salute della donna, in non più di tre il numero di embrioni fecondati suscettibili di trasferimento in utero al termine di un ciclo di trattamento di stimolazione ovarica.

Il Tribunale di Salerno (sent. 191 del 9 gennaio 2010) ha stabilito che, nel quadro di una lettura costituzionalmente orientata degli artt. 4 e 13 della l. 40/2004, l'accesso alle pratiche di procreazione medicalmente assistita e, in particolare, alla diagnosi preimpianto degli embrioni ottenuti da una coppia attraverso fecondazione in vitro, si deve applicare non solo alle coppie sterili (come testualmente dispone l'art. 4), ma anche a quelle che rischiano concretamente di generare figli con patologie geneticamente trasmissibili gravi e inguaribili, quali l'atrofia muscolare spinale di tipo 1.

### 1.3. Discriminazione

#### 1.3.1. Discriminazione di genere, matrimonio omosessuale

Nel 2008, l'ufficiale di stato civile del Comune di Venezia ha respinto la richiesta di pubblicazione di matrimonio avanzata da una coppia omosessuale. Analoga vicenda si era presentata a Trento. Il Tribunale di Venezia e la Corte d'appello di Trento ritengono non manifestamente infondata la questione posta dai ricorrenti (gli aspiranti sposi) della contrarietà alla Costituzione di una serie di articoli del codice civile (artt. 93, 96, 98, 107, 108, 143, 143-*bis*, 156-*bis* cod. civ.) che sembrano escludere il matrimonio tra persone dello stesso sesso. Le norme violate sarebbero gli artt. 2 Cost., 3 Cost., 29 Cost. e 117(1) Cost. (quest'ultimo in relazione al rinvio da esso operato alla Convenzione europea dei diritti umani – artt. 8 CEDU, 12 CEDU e 14 CEDU – e alla Carta di Nizza – artt. 7 CDFUE, 9 CDFUE e 21 CDFUE). La Corte costituzionale, con la sentenza 15 aprile 2010, n. 138 ha respinto la questione di incostituzionalità. La Corte ha ritenuto inammissibile la questione sollevata relativamente agli artt. 2 Cost. e 117(1) Cost. (considerando le disposizioni citate della Carta di Nizza e della CEDU come norme interposte). Secondo i giudici, infatti, non compete alla Corte costituzionale soddisfare l'aspirazione a estendere «alle unioni omosessuali la disciplina del matrimonio civile, in guisa da colmare il vuoto conseguente al fatto che il legislatore non si è posto il problema del matrimonio omosessuale [...]»; viceversa, «[s]petta al Parlamento, nell'esercizio della sua discrezionalità, individuare le for-

me di garanzia e di riconoscimento per le unioni [omosessuali], restando riservata alla Corte costituzionale la possibilità di intervenire a tutela di specifiche situazioni» (para. 8 delle considerazioni in diritto). Del resto, le stesse norme citate della Carta di Nizza e della CEDU rinviano, quanto alle modalità di esercizio del diritto di sposarsi e di fondare una famiglia, alla legge nazionale, senza imporre (né escludere) l'equiparazione delle norme previste per le unioni matrimoniali tra un uomo e una donna alle unioni omosessuali (v. considerato in diritto, para. 10). Rispetto all'art. 29 Cost., i giudici escludono che il suo comma 1 possa essere interpretato in modo da ricomprendere nella nozione costituzionale di matrimonio l'unione omosessuale: «è vero che i concetti di famiglia e di matrimonio non si possono ritenere “cristallizzati” con riferimento all'epoca in cui la Costituzione entrò in vigore [, tuttavia] è inevitabile concludere che [i costituenti] tennero presente la nozione di matrimonio definita dal codice civile [...] che [...] stabiliva (e tuttora stabilisce) che i coniugi dovessero essere persone di sesso diverso [...]». Questo significato del precetto costituzionale non può essere superato per via ermeneutica, perché non si tratterebbe di una semplice rilettura del sistema o di abbandonare una mera prassi interpretativa, bensì di procedere ad un'interpretazione creativa». Poiché «le unioni omosessuali non possono essere ritenute omogenee al matrimonio», ne deriva che non vi è, nella vigente legislazione, una violazione dell'art. 3 Cost. (discriminazione in base al genere). Non vi è disparità di trattamento nemmeno tra omosessuali e transessuali, questi ultimi ammessi al matrimonio con persone dello stesso sesso biologico, dopo che siano intervenute modificazioni dei caratteri sessuali autorizzate dal Tribunale: l. 14 aprile 1982, n. 164 (Norme in materia di rettificazione di attribuzione del sesso). Infatti, «[i]l riconoscimento del diritto di sposarsi a coloro che hanno cambiato sesso [...] costituisce semmai un argomento per confermare il carattere eterosessuale del matrimonio, quale previsto nel vigente ordinamento» – v. para. 9 del considerato in diritto.

### 1.3.2. Discriminazione razziale

La Corte di cassazione (sent. 28282, 9 luglio 2010) ha applicato, ribadendone il significato, la dottrina espressa dalla stessa Cassazione penale nel 2009 (sent. 49694), secondo cui l'aggravante rappresentata dalla finalità di discriminazione e odio etnico, nazionale, razziale o religioso è configurabile quando l'espressione usata sia «oggettivamente» discriminatoria, ossia «quando essa si rapporti, nell'accezione corrente, al pregiudizio manifesto di inferiorità di una sola razza». L'interpretazione soggettiva data dall'agente non è rilevante, né è necessario che la condotta discriminatoria appaia come tale all'esterno, suscitando il pericolo di ulteriori comportamenti discriminatori o di atti emulativi, poiché se così fosse l'aggravante non potrebbe essere contestata in tutti i casi in cui l'atto discriminatorio si svolge senza la presenza di terze persone.

Con un provvedimento del 29 giugno 2010, il giudice monocratico di Udine, nell'ambito dell'azione di discriminazione di cui agli artt. 43 e 44 del d.lgs. 286/1998 (Testo unico sull'immigrazione), ordina al Comune di Latisana di disapplicare le disposizioni della legge regionale del Friuli-Venezia Giulia del 7 luglio 2006, n. 11 in materia di assegno di natalità (cosiddetto «bonus bebè») in quanto non includono il ricorrente, cittadino rumeno genitore di un bambino nato nel 2007, tra i

destinatari del contributo, poiché la legge lo limita agli stranieri residenti da almeno dieci anni in Italia e almeno cinque in Friuli-Venezia Giulia.

Il giudice ha ritenuto che la norma regionale ha come conseguenza una discriminazione indiretta nei riguardi dei cittadini stranieri comunitari, in contrasto con l'art. 18 TFUE e l'art. 21 della Carta dei diritti fondamentali, nonché con la direttiva 2004/38/CE sul diritto di circolazione e soggiorno dei cittadini dell'Unione. I limiti posti dalla legge regionale sono tali, infatti, da escludere la quasi totalità delle famiglie straniere dal godimento di quello che la legge stessa configura come un vero e proprio diritto a una prestazione familiare che i Comuni sono tenuti a erogare a chi ne ha titolo. Il criterio della residenza di lunga durata di fatto discrimina qualsiasi straniero, compresi i rumeni, cittadini dell'Unione (sul punto la giurisprudenza della Corte di giustizia europea è abbondante: per quanto riguarda l'Italia si può citare la sentenza C-388/01). La discriminazione su base nazionale integra inoltre una discriminazione su base etnica e razziale di cui alla direttiva 2000/43/CE (attuata in Italia con il d.lgs. 215/2003). Infatti, non solo l'esito discriminatorio è di fatto o almeno potenzialmente connesso all'attuazione della legge regionale in questione, ma l'obiettivo di escludere i non italiani dal godimento della misura di sostegno alla famiglia, all'infanzia e alla genitorialità era esplicitamente perseguito dal legislatore regionale. Ciò è confermato dalla successiva legge regionale del Friuli-Venezia Giulia 18/2009 che estendeva il beneficio ai friulani residenti all'estero, ai loro discendenti che abbiano stabilito la loro residenza in Regione (senza limiti di durata) e a coloro che prestano servizio presso le Forze armate o di polizia in territorio regionale. L'ordinanza impone al Comune di Latisana di attribuire anche al ricorrente il «bonus bebè», disapplicando le norme regionali che ne impedirebbero l'assegnazione.

Decidendo su richiesta proveniente dal Procuratore generale presso la Corte di cassazione per l'affermazione di un principio nell'interesse della legge, le Sezioni Unite di quest'ultima, con sentenza 13332 del 1° giugno 2010, hanno affermato che il decreto di idoneità all'adozione internazionale emesso dal Tribunale dei minori non può contenere riferimenti alla razza o etnia dei bambini da adottare.

La sentenza ha alla base un'istanza presentata da un'associazione che si occupa di adozioni internazionali, la quale aveva rilevato come in un decreto che attestava l'idoneità di una coppia ad adottare bambini attraverso la procedura dell'adozione internazionale, fosse contenuta una dichiarazione con cui gli aspiranti genitori adottivi si dicevano non disponibili ad adottare minori di pelle scura o di aspetto «non europeo». La Corte di cassazione riconosce che simili specificazioni non possono essere esplicitate in un decreto emesso ai fini della legge sulle adozioni (l. 184/1983, più volte modificata, in particolare dopo la ratifica della Convenzione dell'Aja sull'adozione internazionale del 1993). Esse, infatti, contrastano con i principi di riconoscimento dei diritti (art. 2 Cost.) e di non-discriminazione (art. 3 Cost.), nonché con norme internazionali vigenti anche nel nostro ordinamento (art. 10 Cost. e art. 117 Cost., comma 1) e contenute, in particolare, in trattati quali la CEDU (art. 14), la Convenzione internazionale contro la discriminazione razziale del 1965, la Convenzione sui diritti del bambino, la Carta di Nizza e il TUE. Essa inoltre contrasta con le norme anti-razzismo del d.lgs. 286/1998 (Testo unico sull'immigrazione) e del sopra citato d.lgs. 215/2003 che attua la direttiva 2000/43/CE, oltre che con la stessa l. 184/1983 sull'adozione. Per la Corte di cassazione l'espressione di atteggiamenti discriminatori su base razziale o etnica da parte della coppia adottante dovrà pesare nel giudizio circa la sua idoneità.

La Corte costituzionale (sent. 134/2010) ha stabilito l'illegittimità costituzionale

della norma regionale che, nell'ambito dell'impegno della Regione Liguria contro ogni forma di razzismo o discriminazione, dichiarava l'indisponibilità ad avere sul proprio territorio un centro di identificazione ed espulsione (CIE). Essa infatti interviene su una materia, l'immigrazione, che l'art. 117 Cost., comma 2, lett. b), attribuisce alla competenza statale.

La Corte costituzionale (sent. 247/2010), esaminando la costituzionalità di una norma regionale del Veneto che vieta il commercio ambulante su aree pubbliche nei centri storici dei Comuni con popolazione superiore ai 50.000 abitanti (norma che aveva giustificato l'adozione, tra l'altro, di ordinanze del Comune di Venezia che avevano disposto l'allontanamento di numerosi stranieri dalle zone di maggior flusso turistico), ha concluso che ciò non costituisce violazione della Costituzione e, in particolare, non può essere inteso come atto discriminatorio, nonostante effettivamente la maggior parte delle persone che ricadono nella fattispecie fissata dalla norma siano ambulanti extracomunitari.

### 1.3.3. Minoranze linguistiche

In tema di lingue minoritarie, la Corte costituzionale ha adottato, nel 2010, la sentenza 170/2010 che riprende ampiamente, confermandone le conclusioni, la sua precedente pronuncia 150/2009. Nel 2009 il tema era stato posto dalla legislazione del Friuli-Venezia Giulia, che tendeva a estendere la tutela delle lingue minoritarie praticate nella Regione anche al di fuori dell'area geografica di insediamento delle minoranze linguistiche in questione. Nella pronuncia del 2010 è sottoposta a scrutinio una legge della Regione Piemonte (l.r. 11/2009) che, accanto a misure di valorizzazione storico-culturale del patrimonio linguistico piemontese, introduceva un'equiparazione della lingua piemontese alle «altre» lingue minoritarie parlate nel territorio regionale: l'occitano, il francese, il franco-provenzale e il walser. In questo modo, il Consiglio regionale esercitava un potere, quello di identificare le lingue minoritarie, strettamente riservato dall'art. 6 Cost. allo Stato. Il legislatore statale aveva già operato, con la l. 482/1999, il riconoscimento delle minoranze linguistiche nazionali, tra le quali non risulta esservi quella piemontese. Sono pertanto da considerare incostituzionali le norme della legge regionale che prevedevano l'introduzione del piemontese (accanto alle lingue minoritarie riconosciute dalla legislazione nazionale) nei media. La Corte costituzionale ha inoltre ribadito che la possibilità di prevedere l'uso della lingua minoritaria negli uffici pubblici riguarda le amministrazioni presenti nella zona geografica in cui vivono gli esponenti della minoranza e non può essere generalizzata all'intero territorio regionale (a maggior ragione se riguarda una lingua non riconosciuta dallo Stato come minoritaria). Sono invece legittime le disposizioni della legge regionale che prevedono l'utilizzo di idiomi locali storicamente presenti nell'area (anche non ricompresi tra le lingue delle minoranze storiche riconosciute dalla legge nazionale) per integrare la toponomastica in italiano.

Il Consiglio di Stato (sent. 2352/2010) ha disposto che, a differenza di quanto avviene nel Trentino-Alto Adige, per la Regione Friuli-Venezia Giulia non sussiste in capo ai dipendenti degli enti locali un obbligo di utilizzare la lingua minoritaria (in questo caso lo sloveno) oltre all'italiano; pertanto non si giustifica la corresponsione al personale capace di esprimersi nelle due lingue di un'indennità aggiuntiva.

### 1.3.4. Minoranze ed elezioni regionali

Il Consiglio di Stato (sez. V, sentenza del 15 settembre 2010, n. 6778) ha trattato il ricorso presentato dal partito politico «Venetie per l'autogoverno» contro la decisione con cui il TAR del Veneto aveva respinto l'ammissione del partito stesso alle elezioni regionali del 2010. La decisione era motivata dalla mancanza di un requisito previsto dalle vigenti norme in materia elettorale (l. 108/1968) come necessario per partecipare con una propria lista alle elezioni, ovvero quello di raccogliere e presentare un certo numero di firme di cittadini iscritti alle liste elettorali della Regione. «Venetie per l'autogoverno» in pratica chiedeva che venisse riconosciuta l'incompatibilità di queste disposizioni con strumenti internazionali relativi al principio di non-discriminazione e alla tutela dei diritti delle minoranze nazionali, in quanto tali regole ostacolano il formarsi di una rappresentanza politica diretta di gruppi come quello del popolo veneto. Ciò sarebbe particolarmente rilevante nella Regione del Veneto perché l'art. 2 dello Statuto regionale (l. 340/1971) dispone: «L'autogoverno del *popolo veneto* si attua in forme rispondenti alle caratteristiche e tradizioni della sua storia» (corsivo aggiunto). Il Consiglio di Stato conferma il rigetto della domanda. In particolare la sentenza dispone che il requisito del deposito di un certo numero di firme di residenti (non di autoctoni «veneti») per la presentazione delle liste elettorali è giustificato dall'esigenza di rappresentatività che la lista dovrebbe avere – e vale anche nei riguardi di liste che si richiamano a istanze minoritarie (senza che ciò, dal punto di vista del Consiglio di Stato, comporti il riconoscimento dell'esistenza di una minoranza nazionale veneta ai sensi, in particolare, del d.lgs. della Convenzione-quadro per la protezione delle minoranze nazionali del Consiglio d'Europa del 1995).

Richiamando la giurisprudenza della Corte costituzionale, i giudici ricordano il principio secondo cui «la protezione delle minoranze (linguistiche) si attua attraverso il principio di territorialità, ossia con l'applicazione delle misure di tutela dei territori dove c'è una sufficiente presenza di cittadini appartenenti alla minoranza, e non attraverso il principio di personalità; con la conseguenza che il diritto non può essere esercitato dall'appartenente alla minoranza quando si trovi fuori del territorio di insediamento della cultura minoritaria». Circa la formula utilizzata nell'art. 2 dell'attuale Statuto della Regione del Veneto, il Consiglio di Stato esclude che il termine «popolo» in esso utilizzato abbia un significato diverso da quello, privo di connotazioni politiche riferite al diritto di autodeterminazione, di «popolazione»; il concetto di «autogoverno» inoltre non può confondersi con quello di sovranità (è richiamata la sent. C.Cost. 7 novembre 2007, n. 365).

### 1.3.5. Persone con disabilità

La Corte costituzionale, con sentenza 80/2010, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della norma della legge finanziaria 2008 (art. 2, commi 413 e 414) nella parte in cui si prevede un limite massimo di insegnanti di sostegno per alunni disabili e si esclude la possibilità di nominare insegnanti di sostegno a tempo determinato per far fronte alle esigenze degli alunni con disabilità particolarmente gravi. (La norma si pone l'obiettivo di portare con l'anno scolastico 2010-2011 il numero degli insegnanti di sostegno al 70% di quelli in servizio nell'anno scolastico 2006-2007). Nella fattispecie, per effetto delle norme contestate, a una bambina con disabilità grave era stato assegnato un insegnante di sostegno

per sole 12 ore a settimana. La Corte ha riconosciuto che le disposizioni della finanziaria potevano vanificare il diritto all'educazione e all'istruzione, dalla scuola dell'infanzia all'università, sancito in Italia dalla l. 104/1992 e qualificato dalla Corte come diritto fondamentale fin dalla sentenza 215/1987. In particolare, l'art. 12 della l. 104/1992 attua la norma del comma 3 dell'art. 38 Cost. («Gli inabili e i minorati [*sic*] hanno diritto all'educazione e all'avviamento professionale») ed è applicativa del diritto all'istruzione delle persone con disabilità sancito dalla Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità del 2006, ratificata e resa esecutiva in Italia con la l. 18 del 2009. Una riduzione del servizio di sostegno ai minori disabili, inoltre, non può essere disposta in modo lineare, senza consentire di adattare il servizio alle specifiche esigenze di ciascuno studente.

Il principio fissato dalla Corte costituzionale è stato applicato dal TAR della Liguria con la sentenza 1804 del 15 aprile 2010, che ordina alle amministrazioni interessate di integrare il sostegno scolastico nella misura di 24 ore settimanali, al posto delle 12 originariamente disposte. Analogamente ha disposto il TAR della Campania (sent. 2054/2010 e 8328/2010) in relazione a casi di assegnazione di un solo insegnante, con orario limitato, per seguire due bambini con disabilità gravi presenti in una classe di scuola primaria, nonché di assegnazione di un insegnante di sostegno a orario incompatibile con le effettive esigenze del bambino e senza predisposizione di un progetto educativo individualizzato (PEI). I giudici osservano, tra l'altro, che «il provvedimento di assegnazione delle ore di sostegno per l'anno scolastico in corso [...] non risulta adottato in riferimento al quadro clinico emergente dalla documentazione sanitaria allegata dalla parte ricorrente, dalla quale emerge la necessità di un'assistenza mirata e continuativa, ed appare giustificato solo dall'insufficienza delle risorse destinate alla scuola e dai limiti di organico, motivazione questa che si rileva del tutto illegittima alla luce della recente sentenza della Corte costituzionale 80/2010». In modo coerente con le sentenze appena citate del TAR Campania dispone la decisione del TAR Calabria 2547/2010. Sulla necessità di stilare il PEI e di rideterminare di anno in anno gli effettivi bisogni di sostegno del minore disabile, v. TAR Campania, sentenza 17222/2010.

Il TAR della Lombardia (Brescia), con sentenza 581/2010, ha dato applicazione all'art. 13 della citata l. 104/1992, norma che prevede il diritto del minore disabile di usufruire, oltre che dell'insegnante di sostegno, anche di un assistente personale che lo aiuti, sul piano sociale e della comunicazione e non su quello didattico, a sviluppare la sua autonomia e a integrarsi nel contesto scolastico, ponendo il compito di predisporre tale servizio in capo all'ente locale. Il Comune tenuto a fornire il servizio di assistenza *ad personam* è, ai sensi da ultimo della l. 328/2000 sui servizi sociali, quello di residenza anagrafica. Il TAR ribadisce, anche citando la Convenzione sui diritti delle persone con disabilità, il diritto del minore a un'assistenza qualificata e volta a favorire l'integrazione del bambino, che si affianca all'attività didattica svolta dall'insegnante di sostegno.

Il diritto alla salute (art. 32 Cost., art. 35 CDFUE) delle persone con disabilità (art. 26 CDFUE) è un diritto inviolabile (art. 2 Cost.) che va tutelato secondo i criteri della solidarietà sociale. Ciò comporta, secondo la Corte di cassazione (sent. 18378/2010), che l'ente locale sia tenuto a rimborsare le spese per l'accoglienza in struttura protetta di un minore di età malato psichiatrico anticipate dai familiari dello stesso anche per il tempo precedente al completamento della procedura di accertamento della disabilità del ragazzo. Il diritto alla salute, infatti, «non può trovare impedimento e disgregarsi nell'attesa della conclusione del relativo procedimento di accertamento e valutazione da parte dell'ente competente, in specie quando esso necessiti di immediati sostegni o terapie». Resta confermato che il diritto al trattamento medico o al beneficio economico non sorge in

modo automatico al momento in cui emerge il bisogno sanitario, ma esige un accertamento dello stato di bisogno, i cui effetti tuttavia devono tendenzialmente risalire, in forza del principio di solidarietà, fino al momento dell'insorgere della patologia o della causa di disabilità.

In tema di amministratore di sostegno, la Corte costituzionale ha precisato, con sentenza 51/2010, che la competenza a procedere alla nomina spetta anche al Console italiano all'estero, nonostante ciò non sia espressamente previsto dalle disposizioni relative ai poteri consolari (d.p.r. 200/1967).

### 1.3.6. Discriminazione su base religiosa

Il Consiglio di Stato ha preso posizione su una problematica riguardante il ruolo degli insegnanti di religione cattolica nelle scuole superiori, ai quali è riconosciuta (benché non esprimano il giudizio sulla loro materia con un voto) la possibilità di partecipare alle deliberazioni del consiglio di classe che attribuiscono il credito scolastico con cui l'allievo si presenta all'esame di stato, favorendo in questo modo gli studenti che si avvalgono di tale insegnamento rispetto a quelli che non lo seguono e che solo in teoria accedono ad altri insegnamenti, poiché nella gran parte delle scuole tali corsi alternativi non sono attivati. Secondo il TAR del Lazio, questo stato di cose induce gli studenti a scegliere l'insegnamento della religione cattolica non per convinzione, ma per calcolo opportunistico; comprime di fatto la libertà religiosa e costituisce discriminazione. L'appello al Consiglio di Stato era stato proposto dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri e anche, con ricorso incidentale, dalla Conferenza episcopale italiana. La sentenza 2749/2010 del Consiglio di Stato accoglie il ricorso. Osserva infatti il collegio che gli studenti e le famiglie che decidono di non avvalersi dell'insegnamento e di non seguire alcun corso alternativo non possono considerare discriminatorio il fatto che gli altri allievi siano valutati anche dai docenti delle materie che essi non hanno inteso seguire (il cui giudizio peraltro non è necessariamente positivo). Le norme che regolano l'attribuzione del credito scolastico (che integra il punteggio stabilito in base alla media dei voti) non favoriscono chi si avvale degli insegnamenti facoltativi rispetto a chi non li frequenta.

Il Consiglio di Stato, dopo aver accolto il ricorso e annullato quindi la sentenza del TAR, aggiunge alcuni significativi paragrafi in cui lamenta che la mancata attivazione in molti istituti scolastici dell'insegnamento alternativo alla religione cattolica rappresenta, questo sì, un possibile pregiudizio alla libertà religiosa dello studente o delle famiglie; i giudici invitano pertanto il Governo a provvedere, dal momento che, benché tale insegnamento sia facoltativo, la sua istituzione deve essere considerata obbligatoria.

## 1.4. Diritti degli immigrati

### 1.4.1. Espulsione e diritto alla famiglia

Una disposizione centrale della normativa italiana sugli stranieri è quella dell'art. 19 del d.lgs. 286/1998, che definisce i casi in cui è vietato espellere un immigrato (salvo il ricorrere di circostanze eccezionali di sicurezza, su intervento dal

Ministro dell'interno). L'età minore e l'esistenza di rapporti familiari effettivi nello Stato con cittadini italiani («[n]on è consentita l'espulsione nei confronti [...] c) degli stranieri conviventi con parenti entro il secondo grado o con il coniuge, di nazionalità italiana» – art. 19, comma 2) sono tra i criteri particolarmente presi in considerazione. Anche il più generale diritto all'unità familiare è tenuto in conto, specialmente in caso di esercizio del diritto al ricongiungimento familiare e a tutela del familiare ricongiunto.

La Corte di cassazione (sent. 18527 del 3 febbraio 2010) ha applicato il parametro del rispetto della vita familiare per annullare l'ordine del giudice di merito che stabiliva come pena accessoria per uno straniero autore di reati legati al traffico di droga la sua espulsione una volta scontata la pena detentiva, senza compiere alcun accertamento circa i suoi effettivi legami familiari in Italia (era sposato, con figli, con un'italiana) e sulla sua pericolosità sociale in concreto, bilanciando tali circostanze con le esigenze di sicurezza dello Stato.

La sentenza ripercorre ampiamente la giurisprudenza della Corte costituzionale e della Corte europea dei diritti umani per contrastare un precedente orientamento della stessa Cassazione (sent. 26938 del 2004) che dava sistematica prevalenza alla scelta dell'espulsione giudiziaria sul diritto all'unità familiare. Nella sua pronuncia, la Corte suprema menziona l'art. 8 CEDU e la relativa giurisprudenza della Corte di Strasburgo, ricollegandone i precetti all'art. 2 Cost., laddove lega la protezione dei diritti dell'individuo a quella data alle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità: in primo luogo la famiglia, tutelata anche dagli artt. 29 Cost., 30 Cost. e 31 Cost. La sentenza riconduce la protezione dell'unità familiare anche: all'art. 10 del Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali; agli artt. 23 e 24 del Patto internazionale sui diritti civili e politici; agli artt. 3, 9 e 10 della Convenzione sui diritti del bambino; agli artt. 7 CDFUE, 9 CDFUE e 24 CDFUE. Condizione per l'applicazione del criterio del *favor familiae* è naturalmente l'effettiva esistenza del rapporto familiare, ovvero la convivenza dei coniugi e della prole.

Ma come va inteso il parametro della *effettiva* vita familiare? Nella già citata sentenza 1° marzo 2010 del Tribunale di Novara, il giudice annulla il decreto della Questura della stessa città di rigetto della domanda di carta di soggiorno a tempo indeterminato avanzata dalla moglie cittadina russa di un italiano. Il rigetto era stato motivato appunto dall'assenza di convivenza tra i coniugi, stante il fatto che il marito si trovava ristretto in carcere a seguito di denuncia per maltrattamenti sporta dalla stessa moglie. Il giudice accertava che la mancanza di convivenza non era dovuta ad assenza di *affectio coniugalis*. Il Tribunale interpreta la norma dell'art. 19 del d.lgs. 286/1998 nel senso imposto dall'art. 8 CEDU e dalla giurisprudenza in materia della Corte di Strasburgo: «la diversa interpretazione seguita dalla Questura creava una evidente discriminazione della cittadina extracomunitaria rispetto alla cittadina italiana e la pone, diversamente dalla cittadina italiana, nella inammissibile condizione di avere davanti a sé l'alternativa o di subire gli abusi familiari del coniuge senza reagire, ovvero di correre il rischio, dopo aver innescato una reazione sul piano giuridico, di essere allontanata dallo Stato ove ha costruito, come nel caso di specie, tutta la sua rete di relazioni affettive, lavorative ed economiche».

La vigente normativa sull'immigrazione prevede che, quando non risulti possibile eseguire l'espulsione dello straniero irregolare né risulti possibile trattenerlo presso un centro di identificazione ed espulsione (ad esempio per scadenza del termine massimo di trattenimento nei CIE, portato nel 2009 a ben 180 giorni: v. d.lgs. 286/1998, art. 14, comma 5), il questore ordina allo straniero di lasciare il

territorio nazionale entro cinque giorni; se la persona non adempie all'ordine di allontanamento senza giustificato motivo, incorre in un reato punibile con la reclusione (d.lgs. 286/1998, art. 14, commi 5-*bis* e 5-*ter*). La giurisprudenza della Cassazione ha chiarito che l'ordine in questione deve essere motivato (non basta citarne genericamente la base normativa – v., nel 2010, la sent. 10240 del 25 febbraio). Il Tribunale di Monza (sent. 4 maggio 2010, n. 839), richiamandosi al comma 3 dell'art. 6 CEDU, precisa inoltre che l'ordine di allontanamento deve anche essere redatto in una lingua conosciuta dal destinatario; in mancanza, l'inottemperanza all'ordine non può costituire reato. Nel caso specifico, lo straniero scoperto in Italia e già raggiunto da un ordine di allontanamento non tradotto in una lingua a lui nota, deve essere prosciolto dal reato di inottemperanza all'ordine.

Quando tuttavia il reato effettivamente sussiste, l'espulsione opera, nella giurisprudenza della Corte di cassazione, come un automatismo. Nella sentenza 13197/2010, per esempio, è confermata la legittimità dell'espulsione decretata nei confronti di una donna straniera che, non ottemperando all'ordine di allontanamento dal territorio nazionale, è incorsa nel reato di permanenza illegale nel territorio dello Stato, nonostante la ricorrente fosse madre di una bambina di due anni regolarmente soggiornante in Italia. In tale caso – che è da ritenere dunque distinto da quello a cui si applicano gli artt. 13, comma 2-*bis* e 29, comma 3 del testo unico sull'immigrazione, che proteggono dall'espulsione gli stranieri che hanno usufruito delle disposizioni sul ricongiungimento familiare – lo straniero irregolare, insieme al figlio minore, dovrà lasciare il Paese senza che possano costituire ostacolo le cautele ispirate alla protezione della vita familiare. La giurisprudenza non sembra aver preso in considerazione l'incidenza su tale normativa della direttiva 2008/115 («direttiva ritorni») dell'Unione Europea, la cui *ratio* appare in contrasto con quella sottesa alla norma penale italiana.

Anche in sede di giustizia amministrativa, l'art. 8 CEDU e il principio del rispetto dell'unità familiare ha avuto numerose applicazioni, tutte nel senso di escludere il diniego o la revoca del permesso di soggiorno in presenza di vincoli familiari dello straniero, anche al di fuori dell'ambito espressamente previsto all'art. 5, comma 5 del d.lgs. 296/1998 (ricongiungimento familiare). In questo senso si vedano le sentenze del Consiglio di Stato 29 settembre 2010, n. 7200; 15 giugno 2010, n. 3760; 30 marzo 2010, n. 1480; 31 marzo 2010, n. 1469; 31 marzo 2010, n. 1468; 10 febbraio 2010, n. 691; 3 febbraio 2010, n. 537. In particolare, la sentenza 3760 dispone che l'amministrazione non può negare il rinnovo del permesso di soggiorno basandosi sul fatto che un precedente rinnovo era stato concesso in mancanza dei requisiti necessari, quando nel frattempo siano intervenute situazioni (in particolare in ambito familiare) che farebbero apparire il denegato rinnovo un'interferenza sproporzionata nella vita personale e familiare dello straniero. La sentenza 7200 applica lo stesso principio anche al caso di un lavoratore cinese a cui era stata respinta l'istanza di rinnovo del permesso di soggiorno per aver dichiarato, alcuni anni prima, redditi inferiori al minimo richiesto dall'art. 29, comma 3, lett. b) del d.lgs. 286/1998, non avendo pertanto avuto titolo, in tale epoca, al rinnovo del permesso di soggiorno. Se il permesso di soggiorno era stato precedentemente rilasciato in carenza delle condizioni previste dalla legge, sulla base, ad esempio, di una dichiarazione dello straniero che asseriva l'esistenza di un rapporto di lavoro in Italia che invece non c'era, l'autorità di pubblica sicurezza può tuttavia legittimamente rifiutarsi di rinnovarlo e disporre l'espulsione della persona se quest'ultima non risulta aver maturato particolari rapporti sociali o familiari in Italia, tanto più se lo straniero è incorso in Italia nella com-

missione di reati (v., per esempio, TAR Milano Lombardia, sent. 310 del 9 febbraio 2010, citata anche *infra*).

In tema di automaticità o meno dell'espulsione dello straniero autore di reati, la giurisprudenza ha conosciuto alcune oscillazioni.

Il testo unico sull'immigrazione collega il rilascio o il rinnovo del permesso di soggiorno all'accertamento che lo straniero non sia una «una minaccia per l'ordine pubblico o la sicurezza dello Stato» (art. 4, comma 3, d.lgs. 286/1998), cioè non sia incorso in condanne penali, anche non definitive e anche se risolte con il patteggiamento, per i reati di cui all'art. 380 cod. proc. pen., ovvero per reati legati al traffico di stupefacenti, il traffico di persone, il favoreggiamento dell'immigrazione clandestina, ecc. Nella decisione del Consiglio di Stato 543/2010 si afferma che il carattere indefettibile di tale clausola ostativa può essere superato in forza dell'art. 5, comma 5 del d.lgs. 286/1998 (riformato con legge del 2007), in base al quale l'automatico diniego del rilascio o rinnovo del permesso di soggiorno può essere eccezionalmente superato quando «siano sopraggiunti nuovi elementi» che fanno cadere, nel caso concreto, il giudizio di pericolosità sociale derivante in astratto dalla pregressa condanna per furto (nel caso trattato dal Consiglio di Stato tali elementi nuovi non sono stati riscontrati). Esito positivo ha invece avuto il ricorso di un'immigrata straniera nel caso deciso dal Consiglio di Stato con sentenza 4774/2010. Anche in tale circostanza si prospettava il rigetto della domanda di sanatoria di una donna, ben integrata in Italia e madre di una bambina di pochi anni, ma che anni prima aveva patteggiato una condanna per furto. I giudici, citando la giurisprudenza della Corte europea dei diritti umani e della CGE nonché disposizioni della Costituzione e della Convenzione sui diritti del bambino a tutela dei diritti fondamentali dei minori e della famiglia, osservano che le «ragioni espulsive non ricorrono, in particolare, o devono recedere ove appaia in modo chiaro e inequivoco che lo straniero abbia instaurato e consolidato in Italia una dignitosa e normale vita relazionale o che egli sia comunque portatore di diritti irrinunciabili ed inviolabili e che il provvedimento possa danneggiare la vita di un minore incolpevole». In senso conforme anche la sentenza del Consiglio di Stato 4904/2010, che valorizza la circostanza che non può essere trascurato, nel disporre l'espulsione di uno straniero autore di reato, il fatto che precedentemente gli era stato accordato di esercitare il diritto al ricongiungimento familiare. L'ultima sentenza citata menziona anche la sentenza 148/2008 della Corte costituzionale, che interpreta il cosiddetto «automatismo espulsivo» come misura di carattere garantista: si tratta insomma di un «presidio ineliminabile dei [...] diritti [degli stranieri], [che consente] di scongiurare possibili arbitri da parte dell'autorità amministrativa». Non contrasta con tale giurisprudenza la sentenza del TAR Lombardia 310/2010, che conferma la revoca del permesso di soggiorno di un immigrato che, oltre ad aver mentito sull'esistenza di un rapporto di lavoro in Italia, non aveva potuto provare di essersi socialmente inserito nel nostro Paese, né di poter invocare un diritto alla tutela della sua vita familiare.

Una soluzione contrastante con l'orientamento appena descritto assunto dal Consiglio di Stato, contrario all'«automatismo espulsivo», sembra quella seguita dal TAR della Valle d'Aosta nella sentenza del 14 luglio 2010. Il ricorrente, da anni in Italia, sposato e padre di tre figli minori, si era visto negato il rinnovo del permesso di soggiorno per motivi di lavoro in ragione di una precedente condanna per furto. I giudici confermano il diniego di rinnovo del permesso di soggiorno. Essi inoltre dichiarano manifestamente infondata la questione di costituzionalità, sollevata dal difensore dell'immigrato, relativamente alla presunta disparità di trattamento tra lo straniero entrato in Italia per ricongiungimento familiare, che non può essere espulso senza tenere in debita considerazione il suo diritto di vivere in famiglia, e lo straniero presente in Italia per altri motivi (con permesso di soggiorno per lavoro, ad esempio), a favore del quale le clausole ostative del rinnovo del permesso di soggiorno operano in modo automatico. In modo analogo sembra ragionare il TAR del Lazio nella sentenza 9914/2010, con cui si conferma il rigetto dell'istanza di

rinnovo del permesso di soggiorno da parte di un immigrato che aveva richiesto il rinnovo del documento sulla base di una mera promessa di lavoro, essendo scaduto il precedente permesso ottenuto per attesa occupazione. Lo straniero aveva fatto valere anche il suo diritto a non essere allontanato dai familiari presenti regolarmente in Italia, tra i quali il figlio minore. I giudici osservano che le esigenze di unità del nucleo familiare sono soddisfatte in quanto l'individuo può chiedere di rientrare in Italia attraverso le procedure di ricongiungimento familiare o con lo strumento dell'art. 31 del d.lgs. 286/1998 (sul quale v. oltre).

Un motivo che giustificherebbe l'annullamento di un decreto di espulsione è anche la circostanza che la persona espulsa sia esposta, nel Paese di destinazione, a trattamenti crudeli, inumani o degradanti o a tortura, nonché alla pena capitale. Tale pericolo deve tuttavia riguardare personalmente, in modo effettivo o potenziale, l'individuo che si vuole espellere, in misura più intensa di quanto non possa minacciare qualunque abitante di quello Stato. La Corte di cassazione ha pertanto confermato la legittimità dell'espulsione verso il Paese di origine di una cittadina cinese, nonostante sia notorio che in Cina è in vigore la pena di morte e che le condizioni di detenzione nelle carceri cinesi sono pesanti, dal momento che la persona non aveva particolari ragioni di temere di incorrere in simili trattamenti (sent. 25466 del 3 dicembre 2009).

In connessione con il diritto all'unità familiare va letta anche la problematica riguardante l'autorizzazione temporanea a entrare o a soggiornare in Italia prevista dall'art. 31 del d.lgs. 286/1998 a favore del familiare di un minore straniero in presenza di particolari esigenze legate allo sviluppo psico-fisico del minore. Il tema è affrontato al paragrafo seguente dedicato ai minori di età.

#### 1.4.2. Incostituzionalità dell'aggravante legata alla condizione di immigrato irregolare

La sentenza della Corte costituzionale 8 luglio 2010, n. 249 ha dichiarato l'incostituzionalità dell'art. 61, n. 11-*bis* cod. pen., norma introdotta con la l. 24 luglio 2008, n. 125 di conversione del decreto-legge 92/2008 («pacchetto sicurezza» 2008). La norma annullata inseriva tra le circostanze che aggravano la commissione di un qualsiasi reato «l'aver il colpevole commesso il fatto mentre si trova illegalmente sul territorio nazionale». Con la l. 94/2009 («pacchetto sicurezza» 2009) la circostanza è stata ristretta ai soli stranieri non-cittadini dell'Unione Europea o apolidi. La norma, secondo la Corte costituzionale, opera una discriminazione sulla base delle «condizioni personali e sociali» (art. 3 Cost.) del reo, del tutto scollegate dal fatto contestato costituente reato, prefigurando in via assoluta una maggiore pericolosità degli immigrati irregolari. L'obiettivo di combattere i flussi migratori illegali non è considerato idoneo a giustificare tale aggravante, in quanto disomogeneo rispetto alla finalità della pena prevista per le più disparate ipotesi criminali. Ciò è tanto più vero dopo l'introduzione, con la citata l. 94/2009, del reato di ingresso e permanenza irregolare (su cui v. il paragrafo seguente).

«Lo straniero extracomunitario – osserva la Corte – viene punito una prima volta all'atto

della rilevazione del suo ingresso o soggiorno illegale nel territorio nazionale, ma subisce una o più punizioni ulteriori determinate dalla perdurante esistenza della sua qualità di straniero irregolare, in rapporto a violazioni, in numero indefinito, che pregiudicano interessi e valori che nulla hanno a che fare con la problematica del controllo dei flussi migratori» (considerato in diritto, para. 6). Ciò rappresenta un irragionevole trattamento discriminatorio contrario all'art. 3 Cost., primo comma. Esaminando la norma dal punto di vista dell'art. 25 Cost., la Corte osserva inoltre che «la qualità di immigrato “irregolare” – che si acquista con l'ingresso illegale nel territorio italiano o con il trattenimento dopo la scadenza del titolo per il soggiorno, dovuta anche a colposa mancata rinnovazione dello stesso entro i limiti stabiliti – diventa uno “stigma”, che funge da premessa ad un trattamento penalistico differenziato del soggetto, i cui comportamenti appaiono, in generale e senza riserve o distinzioni, caratterizzati da un accentuato antagonismo verso la legalità». La posizione dell'immigrato irregolare non è infine assimilabile a quella del latitante (che si sottrae volontariamente ad un provvedimento penale già emesso) né a quella del recidivo (che ha già subito condanne per il reato doloso dello stesso tipo), condizioni che giustificano un aggravamento della pena astrattamente avvicinati a quella censurata.

### 1.4.3. Non-incostituzionalità del reato di immigrazione clandestina

La sentenza 250/2010 della Corte costituzionale, anch'essa dell'8 luglio, si è pronunciata sul reato di ingresso e soggiorno illegale dell'immigrato, inserito nel nostro ordinamento dal cosiddetto «pacchetto sicurezza» 2009 con l'introduzione dell'art. 10-*bis* del d.lgs. 286/1998; la pena prevista è l'ammenda da 5.000 a 10.000 euro, sostituibile con l'espulsione per almeno cinque anni. I giudici di merito (giudici di pace di Lecco e di Torino) avevano sollevato dubbi di costituzionalità riguardanti numerosi articoli della Carta costituzionale. In particolare, avevano ritenuto che la norma colpisse una semplice condizione personale e sociale dell'individuo e comunque un comportamento non offensivo, in tal modo violando l'art. 25 Cost., comma 2. La Corte costituzionale rigetta tale interpretazione e ritiene non irragionevole per il legislatore configurare il comportamento di chi entra o soggiorna in Italia in violazione delle leggi sull'immigrazione come meritevole di sanzione penale; il bene giuridico protetto è infatti l'interesse dello Stato di gestire i flussi migratori, al fine di proteggere svariati altri valori e beni pubblici (sicurezza, salute, ordine pubblico, ecc.) che è compito dello Stato tutelare nell'esercizio della propria sovranità. I dubbi di costituzionalità riguardavano l'art. 25 Cost. anche in rapporto all'art. 3 Cost., in quanto si riteneva che la criminalizzazione dell'ingresso o soggiorno illegale introducesse una presunzione di pericolosità sociale dell'immigrato. Anche tale dubbio è respinto dalla Corte costituzionale, che ritiene identificabile nel comportamento dell'immigrato illegale una specifica condotta suscettibile di essere punita dall'ordinamento. Le esigenze di solidarietà di cui all'art. 2 Cost. non sono negate dalla norma dell'art. 10-*bis*, in quanto alla loro realizzazione sono finalizzate altre disposizioni di legge (in materia, per esempio, di diritto d'asilo, di ricongiungimento familiare, ecc.): nemmeno tale articolo risulta quindi violato dalla disposizione. Altre critiche sollevate dai giudici rimettenti, in particolare quelle che ravvisano una sovrapposizione praticamente completa tra il reato dell'art. 10-*bis* e le condotte sanzionate in via amministrativa (espulsione disposta dal prefetto) dall'art. 13, comma 2, dello stesso d.lgs. 286/1998, sono respinte dalla Corte costituzionale, poiché riguardano l'opportunità politica, più che la legittimità, della scelta com-

piuta dal legislatore penale. Infine, la Corte costituzionale nega che vi sia contrasto tra l'art. 10-*bis* e l'art. 117(1) Cost. per incompatibilità con quanto dispone la direttiva 2008/115/CE («direttiva rimpatri») dell'Unione Europea, che impone agli Stati di provvedere al rimpatrio prioritariamente su base volontaria degli immigrati non comunitari illegali. In primo luogo, perché la direttiva non risultava ancora trasposta nell'ordinamento italiano; in secondo luogo perché comunque non interferente con il diritto dello Stato di intervenire con la legge penale sulla materia. Altri gravami di incostituzionalità prospettati dai giudici (tra gli altri, la mancata previsione del «giustificato motivo» come causa di esclusione del reato, o la non previsione di una esenzione dall'obbligo di segnalare gli immigrati irregolari da parte delle autorità scolastiche) sono rigettate dalla Corte costituzionale, perché non fondate o perché non riguardanti l'articolo in questione.

#### **1.4.4. Incostituzionalità dell'esclusione della rilevanza di giustificati motivi nell'omesso adempimento da parte dell'immigrato irregolare dell'obbligo di abbandonare il territorio dello Stato**

La sentenza 359/2010 della Corte costituzionale ha rilevato l'incostituzionalità dell'art. 14, comma 5-*quater* del testo unico sull'immigrazione che punisce lo straniero che ha ricevuto un ordine di allontanamento dal territorio nazionale, non vi ha dato esecuzione ed è stato per questo nuovamente raggiunto da un ulteriore ordine di allontanamento entro cinque giorni (la disciplina è data dai commi 5-*bis*, 5-*ter* e 5-*quater* dell'art. 14 ed è tra quelle su cui è intervenuta da ultimo la l. 94/2009). Mentre la legge riconosce esplicitamente (art. 14, comma 5-*ter*) che «giustificati motivi» possono aver impedito l'adempimento dell'ordine di allontanamento e quindi esclude in tali casi la commissione del reato di indebito trattenimento in Italia da parte dello straniero, la «clausola di salvezza» non è più presente nella norma del comma 5-*quater* a tutela dell'immigrato destinatario di due o più ordini di allontanamento. L'immigrato che reitera l'inottemperanza all'ordine è inoltre punito più severamente (reclusione da uno a cinque anni, invece che da uno a quattro). La disciplina più severa era motivata dalla maggiore offensività e dal più grave allarme sociale associato alla ripetuta omissione dell'obbligo di lasciare il territorio nazionale. Il caso in cui si è innestato il giudizio di costituzionalità riguardava una donna immigrata destinataria di ben quattro ordini di allontanamento, non eseguiti in ragione dell'assoluta indigenza in cui la donna stessa versava (dormiva nei sottoscala in pieno inverno). L'estrema indigenza, l'indisponibilità di un vettore, la difficoltà nell'ottenere titoli di viaggio sono alcune delle circostanze riconosciute giudizialmente quali «giustificati motivi» che escludono l'esistenza del reato di trattenimento indebito nello Stato. La Corte costituzionale, accogliendo il ragionamento del giudice rimettente, considera irragionevole la scelta del legislatore di non ammettere la rilevanza di tali motivi anche in caso di reiterata omissione dell'obbligo di allontanarsi dall'Italia. Lo stato di estrema indigenza, infatti, potrebbe avere una lunga durata o presentarsi dopo aver ricevuto il secondo ordine di allontanamento, senza che ciò renda la condotta dello straniero necessariamente più grave. Vi è pertanto violazione dell'art. 3 Cost. Sugli ulteriori gravami menzionati dal giudice rimettente (violazione dell'art. 2 Cost., nonché degli artt. 25 Cost. e 27 Cost.) la Corte non si pronuncia ritenendoli ricompresi nel profilo considerato.

### 1.4.5. Estradizione e rischio di maltrattamenti

In varie occasioni i giudici italiani hanno rifiutato l'extradizione o l'espulsione di cittadini stranieri verso Paesi nei quali esiste un rischio reale che la persona subisca tortura o trattamenti crudeli, inumani o degradanti vietati dal diritto internazionale dei diritti umani (in particolare dall'art. 3 CEDU). La Corte di cassazione (sent. 20514 del 28 aprile 2010), nell'annullare su varie basi una sentenza per reati di terrorismo, ha anche precisato che la misura dell'espulsione a pena espiata verso un Paese come la Tunisia, già ritenuto dalla Corte europea dei diritti umani non idoneo a dare garanzie effettive di rispetto dei diritti fondamentali delle persone coinvolte in accuse di terrorismo (v. in particolare il caso *Saadi c. Italia*, 2008), non può essere disposta senza condizionarne l'esecuzione alla verifica del mutamento della situazione d'allarme esistente; in mancanza, l'espulsione dovrà essere sostituita con altra misura di sicurezza. Nel caso di uno degli imputati, che il 13 aprile 2010 aveva presentato ricorso alla Corte europea dei diritti umani, il Governo italiano aveva ricevuto una nota che lo invitava a non eseguire l'espulsione prima che la Corte europea avesse trattato il caso; in caso di inottemperanza, lo Stato italiano sarebbe incorso in violazione dell'art. 34 CEDU. La Cassazione osserva che «ogni articolazione istituzionale della Repubblica [ha] la necessità di verificare il rigoroso rispetto dell'art. 3 della CEDU», ivi compreso il potere giudiziario. Il principio inoltre va applicato anche agli imputati che non hanno fatto ricorso alla Corte di Strasburgo.

### 1.4.6. Diritti sociali degli immigrati e politiche regionali

La sentenza 187/2010 della Corte costituzionale ha riconosciuto l'illegittimità, per contrasto con il principio di non discriminazione sancito dalla CEDU e conseguente violazione dell'art. 117 Cost., comma 1, della norma, contenuta nella legge finanziaria per il 2001 (l. 388/2000), in base alla quale l'assegno mensile corrisposto dall'INPS a chi è invalido per oltre il 75% e non può pertanto lavorare, non può essere corrisposto agli immigrati stranieri, salvo si tratti di soggiornanti di lungo periodo (presenti quindi da almeno cinque anni). La Corte ha rilevato che il diritto a tale prestazione è da intendersi come essenziale per la sopravvivenza delle persone che, per una grave invalidità, non possono lavorare, anche se si tratta di stranieri titolari di un semplice permesso di soggiorno temporaneo. Il godimento del diritto non può essere subordinato alle condizioni previste per il permesso di soggiorno di lungo periodo (cinque anni di presenza, disponibilità di un certo reddito). La sentenza fa ampi riferimenti alla CEDU sia per affermare che il diritto all'assegno di invalidità è un diritto (in ragione dell'art. 1, Protocollo I della CEDU), sia per giustificare l'esistenza di una discriminazione ingiustificata (art. 14 CEDU).

La Regione Toscana ha adottato nel 2009 una legge (l.r. 29/2009) sull'integrazione dei cittadini stranieri che, disciplinando una serie di misure in campo sociale, culturale, sanitario, ecc. a vantaggio dei cittadini immigrati, compresi quelli irregolari e i cosiddetti neocomunitari, è stata impugnata dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri per incompatibilità con l'art. 117, comma 2 Cost., lettere a) e b), nonché comma 9, introducendo varie disposizioni in contrasto con il d.lgs. 286/1998. La Corte costituzionale (sent. 269/2010) ha ritenuto in parte inam-

missibile, in parte non fondata la questione sollevata dal Governo. I giudici ritengono, infatti, che le norme regionali, da un lato si limitano a disporre le modalità di accesso a diritti, in materie di competenza regionale, riconosciuti dal diritto dell'UE in capo ai cittadini europei; dall'altro dispone misure di accesso e facilitazione all'esercizio di diritti fondamentali (salute del minore, vaccinazioni, tutela della maternità, ecc., nonché sostegno all'azione di informazione svolta dagli enti locali a beneficio degli immigrati) che sono riconosciuti a tutti gli individui, compresi gli immigrati privi di documenti. Viene citata la sentenza 148/2008 della stessa Corte costituzionale nonché, in materia di diritto alla salute, la n. 252/2001, laddove essa ha riconosciuto che sussiste «un nucleo irriducibile del diritto alla salute protetto dalla Costituzione come ambito inviolabile della dignità umana, il quale impone di impedire la costituzione di situazioni prive di tutela, che possano appunto pregiudicare l'attuazione di quel diritto», il quale deve pertanto essere riconosciuto «anche agli stranieri, qualunque sia la loro posizione rispetto alle norme che regolano l'ingresso e il soggiorno nello Stato, pur potendo il legislatore prevedere diverse modalità di esercizio dello stesso». L'iscrizione al servizio sanitario regionale degli stranieri a cui è stata respinta la domanda di riconoscimento dello status di rifugiato, la richiesta di asilo o di protezione sussidiaria o ancora di protezione umanitaria e che abbiano impugnato il provvedimento di diniego, è previsto dallo stesso testo unico sull'immigrazione e la sua regolamentazione di dettaglio contenuta nella legge regionale toscana non può costituire pertanto un esercizio della competenza legislativa contrario alla Costituzione. Quanto alle disposizioni della legge toscana che prevedono la promozione da parte della Regione di azioni in cooperazione con enti nazionali e internazionali in tema di immigrazione, in particolare per facilitare l'ingresso in Italia di cittadini stranieri per la frequenza di corsi di formazione professionale o tirocini formativi, la Corte costituzionale riconosce che si tratta di «attività di mero rilievo internazionale» rientranti nella competenza regionale, in quanto rispettose dei principi della politica estera fissati dallo Stato.

Molto simile alla sentenza appena citata è quella n. 299/2010 emessa dalla Corte costituzionale in relazione alla legge regionale della Puglia 32/2009 (Norme per l'accoglienza, la convivenza civile e l'integrazione degli immigrati). La Corte costituzionale, pur riconoscendo che nella gran parte dei casi la Regione aveva legiferato all'interno delle proprie competenze, dichiara incostituzionali alcune disposizioni degli artt. 1 e 2 della l.r. 32/2009, finalizzate rispettivamente a promuovere politiche regionali volte, tra l'altro, «a garantire la tutela legale, in particolare l'effettività del diritto di difesa, agli immigrati presenti a qualunque titolo sul territorio della regione» e a favorire l'applicazione in Puglia delle norme della Convenzione internazionale sui diritti dei lavoratori migranti e dei membri delle loro famiglie – un trattato che lo Stato italiano non ha ancora ratificato.

## **1.5. Minori di età**

### **1.5.1. Ascolto processuale**

Diverse pronunce della Corte di cassazione sono intervenute in tema di partecipazione processuale e ascolto del minore nei procedimenti di adozione. Si ricor-

da, infatti, che la nuova disciplina del procedimento di adottabilità, prevista nella l. 149/2001, è entrata in vigore il 1° luglio 2007.

Nella sentenza 7280 del 26 marzo 2010 il padre dei bambini per i quali il Tribunale dei minori di Torino aveva dichiarato lo stato di adottabilità – provvedimento confermato dalla Corte d'appello – contestava la legittimità della decisione in quanto, tra l'altro, era stata presa senza aver ascoltato uno dei due figli, di otto anni e mezzo. La Corte, osservando che comunque il minore si è costituito parte nel procedimento, rappresentato dal proprio tutore, come previsto dalla l. 184/1983, art. 8 (come modificato dalla l. 149/2001), nota che l'audizione del minore nei procedimenti di adozione è obbligatoria solo dai 12 anni (e l'adozione del minore di almeno 14 anni non può avvenire senza il suo consenso); il minore di 12 anni può essere sentito direttamente dal giudice, a discrezione di quest'ultimo, solo tenuto conto del suo grado di maturità, al fine di non esporlo a ulteriori traumi. Tale prassi è ritenuta dai giudici coerente sia con la Convenzione sui diritti del bambino delle Nazioni Unite, sia con la Convenzione del Consiglio d'Europa sull'esercizio dei diritti dei bambini del 1996 – quest'ultima espressamente prevede che il bambino possa essere ascoltato tramite un rappresentante o un organo appropriato, ciò che secondo la Corte suprema è stato fatto. Il ricorso è pertanto respinto.

L'audizione del minore nell'ambito del processo di adottabilità è qualificata dalla Corte di cassazione (v. in particolare la sent. 7282/2010) non come atto di indagine, ovvero come una testimonianza volta a fornire al giudice elementi per la ricostruzione dei fatti sui quali fondare la sua decisione, bensì come «strumento diretto per raccogliere le opinioni nonché le valutazioni ed esigenze rappresentate dal minore in merito alla vicenda in cui è coinvolto [...] [e] consentire al giudice di percepire con immediatezza [...] le esigenze di tutela dei suoi primari interessi». L'ascolto del minore può avvenire quindi, da parte del giudice, anche senza la presenza delle altre parti. L'audizione può aver luogo sia direttamente, sia attraverso personale professionalmente qualificato, e ciò anche in forza del diritto del minore, introdotto dall'art. 5(a) della Convenzione di Strasburgo sull'esercizio dei diritti dei bambini, di chiedere di essere assistito da una persona di sua scelta per esprimere le proprie opinioni.

La sentenza 7281/2010 della Corte di cassazione (in senso conforme v. anche sent. 12290/2010) svolge un'ampia trattazione del modo in cui attualmente si configura il diritto del minore di partecipare ai giudizi di adottabilità dopo la riforma del 2001 alla l. 184/1983. Il minore è parte processuale necessaria nel procedimento: la sua mancata costituzione è causa di nullità assoluta, insanabile e rilevabile d'ufficio in qualunque momento. Poiché sussiste un radicale conflitto di interessi tra il minore e i suoi «naturali» rappresentanti legali, ovvero i genitori, sussiste l'obbligo per il giudice (Tribunale dei minori) di nominare un curatore speciale che rappresenti in giudizio gli interessi del bambino; lo stesso obbligo esiste se il minore non ha genitori e non ha un tutore legale. Se viceversa un tutore legale è già stato attribuito al minore, è a lui che spetta curare gli interessi del bambino; soltanto eccezionalmente, se dovesse insorgere ed essere rilevato nel corso del procedimento un conflitto di interessi tra tutore e minore, l'autorità giudiziaria dovrà provvedere a nominare un curatore speciale. In questo caso il procedimento non sarà radicalmente nullo e dovranno essere reintegrati solo gli atti compiuti successivamente all'emergere del conflitto di interessi. In particolare, spetta al tutore (o, nelle circostanze sopra considerate, al curatore speciale) la nomina tempestiva di un avvocato per la tutela tecnica dei diritti del minore: tutore legale e avvocato del minore tuttavia sono figure processuali che si cumulano nella tutela sostanziale e processuale del minore; entrambi, per esempio, possono separatamente impugnare o non impugnare la sentenza che dichiara l'adozione (sul punto v. anche le sentenze della Corte di cassazione 16870/2010 e 14063/2010). La disciplina italiana è ritenuta rispondente ai principi della Convenzione di Strasburgo sull'esercizio dei diritti dei bambini del 1996.

Sempre in merito alla piena partecipazione del minore ai procedimenti di adozione, la Corte di cassazione ha adottato anche le sentenze 3804 e 3805 del 17 febbraio 2010. In questi casi, la Corte d'appello di Milano aveva rimesso al Tribunale dei minori una sentenza di dichiarazione di stato di adottabilità perché aveva riscontrato che nel processo di primo grado era stato il Sindaco del Comune di residenza dei minori, in qualità di tutore legale degli stessi, a nominare il loro avvocato difensore. La Corte di cassazione però esclude che il minore debba necessariamente stare in giudizio a mezzo di un difensore (nominato d'ufficio dal giudice): se vi è un tutore legale, e questi non è in conflitto di interesse con il minore, è lui a rappresentare il minore nel procedimento contenzioso sull'adottabilità. Se per un genitore naturale o un tutore appartenente alla famiglia di origine del minore il conflitto di interessi con il minore è inevitabile, quando il tutore legale è un soggetto terzo – compreso quando si tratta di un ente territoriale – il conflitto di interessi non può essere presunto.

Il diritto dei minori all'ascolto in sede processuale è emerso anche in una sentenza della Corte di cassazione pronunciata in un procedimento di applicazione della Convenzione dell'Aja sugli aspetti civili della sottrazione internazionale di minori del 1980. Il caso riguardava due minori che la giustizia tedesca aveva affidato in forma congiunta a entrambi i genitori separati (madre italiana e padre tedesco), trasferiti in Italia su iniziativa della madre, senza l'autorizzazione del giudice tedesco; quest'ultimo aveva pertanto dichiarato in via temporanea l'affidamento al solo padre dei bambini; la madre aveva a questo punto trattenuto in Italia i figli. Il Tribunale dei minori di Milano, a cui il padre si era rivolto invocando l'applicazione della Convenzione dell'Aja del 1980, aveva disposto il ritorno immediato in Germania dei minori. La Cassazione (sent. 12293/2010) contesta da un lato la mancata verifica da parte della Corte d'appello della reale compressione del diritto del padre di fare regolarmente visita ai figli derivata dal loro trasferimento a Milano; dall'altro la mancata effettiva audizione dei minori da parte del giudice italiano. Su questo punto, la Cassazione, pur riconoscendo che la legge in questi procedimenti non impone l'ascolto del minore, ricorda che tale audizione è comunque opportuna e richiesta dal regolamento CE 2201/2003. Il fatto che non sia stata disposta senza adeguata motivazione induce la Corte a cassare il decreto del Tribunale dei minori.

### 1.5.2. Minori immigrati in situazione di bisogno e permesso temporaneo di soggiorno dei loro genitori

L'art. 31, comma 3 del testo unico sull'immigrazione consente il rilascio di un permesso di soggiorno temporaneo per lo straniero la cui presenza sia ritenuta indispensabile per provvedere all'accudimento, nel territorio italiano, di un familiare minore di età e quindi inespellibile. Si tratta di un'ipotesi eccezionale in cui il maggiore di età segue il trattamento stabilito dalla legge per il minore, laddove la regola è piuttosto quella opposta. La giurisprudenza sull'art. 31, comma 3 ha oscillato da una posizione che interpreta estensivamente la nozione di «gravi motivi connessi allo sviluppo psico-fisico del minore» a una che invece si presenta come molto restrittiva.

L'interpretazione più restrittiva (v., ad esempio, Corte di cassazione civile, sez. I, sent. 747 del 2007) ravvisa la possibilità di concedere il permesso temporaneo al familiare maggiorenne solo in presenza di condizioni di salute o sociali particolarmente gravi del minore (gravi patologie, ricoveri, situazioni di estremo disagio sociale, ecc.) presenti nel momento in cui l'autorizzazione all'ingresso o al permesso viene richiesta. Secondo

un'interpretazione più estesa e volta a valorizzare il *best interest* del minore (v. Corte di cassazione, sent. 22080 del 2009), tale autorizzazione andrebbe concessa «eccezionalmente» (rappresentando una sorta di inversione del normale meccanismo di ricongiungimento familiare), non solo in situazioni di emergenza socio-sanitaria, bensì in relazione anche alla tenera età del minore o alle sue esigenze di integrazione scolastica, per esempio, e in funzione non solo di circostanze presenti al momento della richiesta, bensì anche di situazioni future ragionevolmente prevedibili. L'ordinanza 823/2010 sempre della Cassazione si muove in questo stesso senso.

Il 10 marzo 2010 è depositata la sentenza 5856 con cui la Cassazione sconfessava la propria recente giurisprudenza «estensiva», criticata per il fatto di fare esclusivo riferimento alla garanzia dei diritti del minore (tratti dalla Convenzione sui diritti del bambino del 1989) senza provvedere a contemperare tale parametro con le esigenze di sicurezza pubblica e di governo dell'immigrazione. L'interpretazione estensiva criticata è ritenuta anzi idonea a favorire una strumentalizzazione del minore, la cui semplice presenza nel territorio nazionale finirebbe per essere sfruttata dai familiari maggiorenni, irregolarmente soggiornanti nello Stato, per ottenere una surrettizia sanatoria della propria posizione.

Sul punto sono intervenute le Sezioni Unite della Corte di cassazione con la sentenza 21799 del 25 ottobre 2010, nonché con la del tutto analoga sentenza 21803, stessa data. In tali pronunce la Corte respinge sia l'interpretazione restrittiva estrema, sia quella estensiva dell'art. 31. Secondo le Sezioni Unite, quindi, che citano a sostegno sia la normativa comunitaria (direttiva 2008/115/CE) sia la giurisprudenza della Corte di Strasburgo, il rilascio del permesso di soggiorno temporaneo di cui all'art. 31, comma 3 del testo unico sull'immigrazione è condizionato all'accertata esistenza di un danno grave, sanitario o di altro tipo, attuale o prevedibile con ragionevole certezza nel futuro, causato al minore straniero dall'assenza o dall'allontanamento del familiare, ovvero dallo sradicamento dall'ambiente ordinario di vita; non si deve trattare tuttavia di fronteggiare situazioni di lunga durata o comunque di affrontare disagi connessi a fatti della vita che colpiscono qualunque individuo. Secondo la Cassazione, insomma, si deve valutare caso per caso la situazione, senza dover necessariamente applicare la scelta più vantaggiosa per il minore, ma quella che contempera il miglior interesse del minore con le esigenze di sicurezza nazionale e di gestione dell'immigrazione – in particolare, sembra di capire, con l'esigenza di contrastare l'aumento sul territorio nazionale di immigrati bisognosi di regolarizzare la propria posizione. Non è chiaro se lotta all'immigrazione o al soggiorno irregolare di stranieri e tutela dei diritti dei minori di età siano considerati obiettivi di pari valore nel giudizio che, in relazione al caso specifico, mira a contemperare gli interessi in contrasto, oppure se alla garanzia dei diritti del minore di età si attribuisca (come sembrerebbe doveroso) una qualche priorità.

### 1.5.3. Ricongiungimento familiare e *kafalah*

In alcuni casi, negli anni recenti, è sorto il problema della possibilità, per gli immigrati presenti in Italia originari di Paesi in cui è in vigore l'istituto della *kafalah*, istituto di diritto islamico genericamente avvicicabile all'affidamento, di richiamare nel nostro Paese i minori legati da tale tipo di rapporto attraverso le procedure di ricongiungimento familiare previste dal d.lgs. 286/1998 (art. 29, comma 2).

La *kafalah* è uno strumento di protezione dell'infanzia con il quale il minore in condizione di bisogno (*makful*) – spesso di tratta di un bambino nato fuori dal matrimonio – è affidato a una coppia o a un singolo (il *kafil*) che provvede al suo mantenimento anche in via permanente, senza tuttavia che il rapporto sfoci in adozione (non ammessa nel diritto islamico). Dopo alcune oscillazioni, la Corte di cassazione ha riconosciuto l'idoneità della *kafalah* (quando disposta da un'autorità giudiziaria del Paese di provenienza e non costituita su base meramente negoziale) a fungere da base al ricongiungimento familiare previsto dal testo unico sull'immigrazione (v., per esempio, sent. 18174/2008). Nel 2010, tale giurisprudenza è stata confermata, sempre con riferimento a richieste di ingresso in Italia di minori provenienti da Paesi islamici (Marocco), a titolo di ricongiungimento familiare con loro connazionali residenti nel nostro Paese (v. Corte di cassazione, sent. 1073/2010), accettando l'analogia tra *kafalah* (giudiziale) e affidamento, peraltro giustificata in forza dell'esplicito riconoscimento di tale istituto operato dalla Convenzione sui diritti del bambino all'art. 20.

La Corte di cassazione si è altresì posta il problema dell'estendibilità di tale interpretazione ai casi di ingresso in Italia di minori in regime di *kafalah* per riunirsi a cittadini comunitari, compresi cittadini italiani – non quindi a immigrati extracomunitari. La Corte suprema, nella sentenza 4868 del 2010, ha risposto negativamente a tale quesito. Il caso di un cittadino comunitario che pretenda di far entrare in Italia un minore a lui legato da *kafalah* deve essere infatti regolato non dal testo unico sull'immigrazione del 1998, ma dal d.lgs. 30/2007 che recepisce la direttiva 2004/38/CE relativa al diritto di circolazione e soggiorno dei cittadini comunitari e dei loro familiari. Ora, in tale normativa non vi è traccia della possibilità di riconoscere, come titolo per entrare in Italia o in Europa, alcuna forma di affidamento internazionale o di *kafalah*, poiché per l'Italia e i Paesi europei è attraverso l'istituto dell'adozione (internazionale) che dei minori possono essere fatti rientrare nell'ambito familiare di individui privi di legami di sangue. Il cittadino comunitario che pretende di operare il «ricongiungimento familiare» di un minore al quale è legato da *kafalah*, secondo le norme di un Paese che riconosce tale istituto, dovrebbe pertanto trasformare tale legame in adozione.

La giurisprudenza della Corte di cassazione è stata disattesa dal Tribunale di Tivoli (sentenza del 22 giugno 2010). Il caso trattato era quello di una bambina abbandonata dai genitori poco dopo la nascita e affidata in *kafalah* fin dai primi mesi di vita a una coppia di italiani residenti in Marocco per motivi di lavoro, grazie all'azione di un'associazione umanitaria locale alla quale la coppia aveva precedentemente comunicato la propria disponibilità a fornire sostegno all'infanzia in difficoltà. Dopo circa un anno di convivenza, i due italiani hanno dovuto lasciare la bambina alle cure dell'associazione, causa rientro in Italia. Da allora i tentativi di far entrare in Italia la bambina a titolo di ricongiungimento familiare si sono scontrati con il rifiuto opposto dalle autorità consolari italiane del Marocco di concedere alla bambina il visto di espatrio, non essendo la sua posizione assimilabile a quella del *makful* di un cittadino extracomunitario e non valendo quindi la disposizione dell'art. 29, comma 2 del d.lgs. 286/1998. Il giudice di Tivoli, a cui i due italiani si sono rivolti per ottenere il visto di ingresso per ricongiungimento familiare nonostante la mancanza del nulla osta amministrativo, ha rilevato le differenze tra il caso attuale e quello deciso dalla Corte di cassazione nella citata sentenza 4868/2010, arrivando alla conclusione che l'adesione alla giurisprudenza della Corte di cassazione avrebbe inevitabilmente comportato una sproporzionale compressione dei diritti fondamentali

della minore (che non aveva conosciuto altro ambiente familiare che quello attribuitole attraverso la *kafalah*), in contrasto con l'art. 2 Cost. e con i principi della Convenzione sui diritti del bambino, nonché l'introduzione di un trattamento discriminatorio (art. 3 Cost.) tra cittadini comunitari e cittadini non comunitari a svantaggio dei primi. Si fa notare in sostanza che, nel caso di specie, la *kafalah* si caratterizzava in termini molto simili a quelli di un affidamento preadottivo; non esisteva inoltre la possibilità di adottare la minore, dato che l'adozione non è prevista nel diritto marocchino e che nel diritto italiano l'adozione internazionale non può essere fatta individuando nominativamente la persona da adottare. In conclusione, il giudice ritiene di interpretare in senso costituzionalmente orientato il d.lgs. 30/2007, rendendo applicabile al «familiare» individuato dall'istituto della *kafalah* la norma più favorevole dell'art. 29, comma 2 del testo unico sull'immigrazione.

## 1.6. Protezione internazionale, asilo

La materia dell'asilo politico, del riconoscimento dello status di rifugiato e di concessione della protezione sussidiaria è stata affrontata dalla Corte di cassazione in un numero consistente di casi, giudicando (in Camera di consiglio e con procedura particolarmente rapida) sulle impugnazioni proposte avverso le sentenze di Corte d'appello che si pronunciano sulle decisioni adottate dalle Commissioni territoriali (v. d.lgs. 25/2008).

In tale veste, la Cassazione (ordinanza 17576/2010) ha cassato una sentenza della Corte d'appello di Milano che confermava la decisione della Commissione territoriale della stessa città con cui veniva respinta la domanda di protezione internazionale di un cittadino turco, attivista di un movimento curdo, che aveva ricevuto, tra l'altro, un ordine di arresto, emesso in contumacia, per propaganda a favore del terrorismo. La Cassazione critica la totale mancanza di atti istruttori in merito alla fondatezza della domanda. Secondo la Cassazione «la persecuzione politica sussiste anche quando vengano legalmente adottate sanzioni penali all'esito di un regolare processo penale a carico di chi ha espresso mere opinioni politiche», in quanto tali distinte dall'ipotesi di incitamento all'odio o alla violenza. Il giudice dovrà pertanto decidere sul caso individuale tenendo conto dell'effettiva situazione esistente in Turchia in materia di libertà di espressione, e non fermarsi a considerare il tenore dell'accusa rivolta all'individuo.

Lo straniero che cerca protezione in Italia rispetto a forme di persecuzione di cui dichiara di essere vittima nel Paese di origine può richiedere, alternativamente, il riconoscimento dello status di rifugiato, ai sensi della Convenzione del 1951, la protezione sussidiaria prevista in base alla direttiva comunitaria 2004/83/CE, il diritto di asilo direttamente fondato sull'art. 10 Cost., comma 3, ovvero un permesso di soggiorno per ragioni umanitarie, come indicato all'art. 5, comma 6 del testo unico sull'immigrazione del 1998. In tutti questi casi, oltre alla competenza specifica delle Commissioni territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale, trattandosi di materia che attiene a un diritto fondamentale della persona, sussiste la giurisdizione del giudice ordinario (v. la sentenza delle Sezioni Unite della Cassazione civile 19394/2009). Il Tribunale di Milano (sentenza 1220/2010) ha ricordato inoltre la giurisprudenza della Corte di cassazione che ha in alcuni casi ricollegato il diritto di cui all'art. 10 Cost., comma 3, alla mera possibilità di rimanere in Italia in attesa della definizione dei procedimenti che

conducono all'attribuzione degli altri titoli in cui si manifesta la protezione internazionale data all'individuo. In ogni caso, tuttavia, l'attribuzione di tali benefici necessariamente si fonda sul riconoscimento che il richiedente abbia quantomeno «cercato inutilmente di esercitare in concreto nel suo Paese le libertà democratiche garantite dalla nostra Costituzione»: il riconoscimento del diritto non può derivare dalla mera dichiarazione che in quel Paese è genericamente impedito l'esercizio di tali libertà.

## 1.7. Processo penale ed esecuzione della pena

### 1.7.1. 41-bis

La Corte costituzionale (sent. 190/2010) si è pronunciata su una questione di costituzionalità relativa alle nuove disposizioni introdotte dal «pacchetto sicurezza 2009» all'art. 41-bis della l. 354/1975 (ordinamento penitenziario), con le quali si è ulteriormente inasprito il regime previsto per i detenuti autori di reati di mafia. Il giudice rimettente, in particolare, riteneva che le nuove disposizioni avessero escluso la possibilità per l'autorità giudiziaria (Tribunale di sorveglianza) di effettuare il controllo di legalità sulla decisione ministeriale sospensiva del trattamento ordinario dei detenuti e applicativa del regime speciale dell'art. 41-bis. Un'interpretazione costituzionalmente orientata dell'articolo novellato, dice la Corte costituzionale, consente di escludere tale eventualità. Anche se la nuova norma non accenna alla possibilità di impugnazione (prevista invece espressamente per quanto riguarda la proroga: l'impugnazione è presso il Tribunale di sorveglianza di Roma) e limita anche la discrezionalità ministeriale nell'individuazione delle restrizioni da applicare al detenuto, il rimedio dell'impugnazione da parte di quest'ultimo del provvedimento che applica il regime dell'art. 41-bis discende dai principi generali dell'ordinamento. La l. 94/2009 (pacchetto sicurezza), dunque, non ha violato gli art. 13 Cost. e 27 Cost., come prospettato dal giudice rimettente.

### 1.7.2. Misura della pena e dovere di conformarsi alle sentenze della Corte europea dei diritti umani

Nel pronunciarsi su un ricorso portato contro l'Italia da un detenuto condannato all'ergastolo, la Corte di Strasburgo aveva riconosciuto che l'applicazione nei suoi confronti della pena dell'ergastolo doveva intendersi contraria al principio del *favor rei* e in contrasto con l'art. 6 CEDU nonché con l'art. 7 CEDU (irretroattività *in malam partem* della legge penale) (*Scoppola c. Italia* (2), sentenza dell'11 settembre 2009). Posta di fronte alla necessità di applicare la sentenza, l'autorità giudiziaria italiana ha dovuto confrontarsi con la carenza, nel nostro ordinamento, di una norma che espressamente ammetta la riapertura di un procedimento già conclusosi in via definitiva alla luce dell'accertamento di irregolarità contrarie alla CEDU effettuato dalla Corte di Strasburgo. La problematica si era già presentata a più riprese negli anni recenti (di particolare rilievo il caso *Dorigo*, su cui v. la sentenza della Cassazione penale, sez. I, n. 2800 del 1° dicembre 2006), senza che la giurisprudenza o il legislatore abbiano a tutt'oggi trovato

una soluzione di portata generale. Nel caso specifico, tuttavia, la Corte di cassazione (sent. 16057 dell'11 febbraio 2010) ha ritenuto che l'attuazione in Italia della sentenza della Corte di Strasburgo non comportasse alcuna «riapertura» del procedimento, ma solo una riforma della determinazione della pena, con la sostituzione della condanna all'ergastolo con quella alla reclusione massima (30 anni), e in questo senso decide.

### 1.7.3. Misure antimafia

Le leggi del 1956 e del 1965 che disciplinano le misure preventive, personali e patrimoniali, che possono essere disposte contro gli appartenenti a organizzazioni mafiose sono state giudicate incostituzionali nella parte in cui prevedono che l'adozione dei provvedimenti avvenga sempre in Camera di consiglio, senza quindi un procedimento pubblico. La Corte costituzionale, investita della questione dal Tribunale di Santa Maria Capua Vetere, con la sentenza 93/2010 ha riconosciuto che, in quanto incidono su diritti costituzionalmente protetti (in particolare, libertà personale e proprietà) e dal momento che hanno tutti i caratteri di un procedimento giudiziario, tali giudizi devono rispettare i parametri dell'equo processo richiamati dall'art. 111 Cost. e fissati dall'art. 6 CEDU, tra i quali spicca quello della pubblicità delle udienze giudiziarie. L'assenza di un esplicito riferimento a tale principio nella nostra Costituzione è sanata dal suo richiamo non solo nella CEDU, ma anche nel Patto internazionale sui diritti civili e politici (art. 14) e nella Carta di Nizza (art. 47 CDFUE, para. 2). La Corte costituzionale riconosce che il giudice di merito non poteva interpretare in modo costituzionalmente compatibile la normativa vigente e che, d'altro canto, non era nei suoi poteri di applicare la normativa nazionale dando diretta applicazione al principio di pubblicità del procedimento fissato dalla CEDU – sulla diretta applicabilità della CDFUE non vi sono commenti. In conclusione, le disposizioni censurate delle leggi in questione sono dichiarate incostituzionali per violazione dell'art. 117 Cost., comma 1, norma attraverso cui acquista rilevanza l'art. 6 CEDU.

Sempre in materia di trattamento speciale per le persone coinvolte in associazioni criminose di stampo mafioso, la Corte costituzionale (sent. 139/2010) ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 76, comma 4-*bis* del d.p.r. 115/2002 (Testo unico sulle spese di giustizia), introdotto con il «pacchetto sicurezza» 2008, nella parte in cui pone la presunzione assoluta che i condannati per reati di associazione mafiosa (art. 416-*bis* cod. pen.), nonché quelli condannati per reati di contrabbando di tabacchi e narcotraffico, dispongono di redditi superiori al limite fissato per l'ammissione al gratuito patrocinio. Il fatto che a costoro sia precluso in modo assoluto l'accesso al diritto del gratuito patrocinio in occasione di un successivo processo penale è misura irragionevole che comprime il diritto alla difesa, di cui la disponibilità di una difesa tecnica, da garantire anche ai non abbienti (art. 24 Cost., comma 3) è parte integrante, come riconosciuto anche dall'art. 6 CEDU e dall'art. 14 del Patto internazionale sui diritti civili e politici.

### 1.7.4. Prescrizione

La legge cosiddetta «ex Cirielli» (l. 251/2005) aveva modificato i termini di pre-

scrizione fissati dall'art. 157 cod. pen., con una riforma da molti contestata; una norma transitoria aveva inoltre cercato di contenere gli effetti perversi della riforma stabilendo che i termini più brevi da essa introdotti si applicavano anche ai processi in corso in primo grado, ma non a quelli per i quali fosse già stata dichiarata l'apertura del dibattimento, né ai processi in grado di appello o avanti alla Corte di cassazione. Tale limitazione dell'operatività del principio del *favor rei* (suggerita da un compromesso meramente politico e priva di sostanziali ragioni sistematiche) era già stata censurata dalla Corte costituzionale (sent. 393/2006), che aveva praticamente esteso l'applicabilità dei benefici a tutti i processi che non avevano ancora raggiunto la fase dell'appello.

Con l'ordinanza 22357/2010, emessa nel quadro di un procedimento per riciclaggio dei proventi di attività criminali di stampo mafioso, la Corte di cassazione penale ha ritenuto non manifestamente infondata la questione di costituzionalità riferita all'intera portata della norma transitoria sopra descritta. La Corte di Strasburgo infatti, nella sua giurisprudenza applicativa dell'art. 7 CEDU, ha allargato la portata del principio di irretroattività della norma penale incriminatrice, estendendolo a quello dell'applicazione retroattiva della legge più favorevole al reo (*favor rei*). Quest'ultimo principio, pur non riconducibile all'art. 25 Cost., risulta tuttavia protetto oltre che dalla CEDU anche dall'art. 15 del Patto internazionale sui diritti civili e politici e dall'art. 49 CDFUE («Se, successivamente alla commissione del reato, la legge prevede l'applicazione di una pena più lieve, occorre applicare quest'ultima»). Il giudice italiano dovrebbe quindi applicare tale parametro a pena di violare l'art. 117, comma 1 Cost. e l'art. 3 Cost. La mancata applicazione retroattiva della legge più mite può peraltro trovare giustificazione in virtù della protezione di un altro diritto costituzionalmente tutelato (l'efficienza del processo, la salvaguardia degli interessi dei soggetti coinvolti dalle conseguenze del giudizio penale, ecc.). Questo tipo di valutazione, tuttavia, non può essere compiuto dal giudice di merito, ma è proprio della Corte costituzionale. Di qui la decisione della Corte di cassazione di sollevare la questione di legittimità costituzionale.

### 1.7.5. Mandato d'arresto europeo

La sentenza della Corte costituzionale del 24 giugno 2010, n. 227 ha dichiarato incostituzionale l'art. 18, comma 1, lettera r) della l. 69/2005, la legge che introduce nel nostro Paese la decisione-quadro 2002/584/GAI del Consiglio sul «mandato d'arresto europeo». La norma italiana prevedeva la possibilità per lo Stato italiano di rifiutare la consegna di una persona richiesta dall'autorità giudiziaria di uno Stato dell'Unione per l'esecuzione nello Stato richiedente della pena, ma solo se la persona da consegnare è cittadino italiano. Nel caso si tratti di uno straniero, la consegna invece sarebbe sempre ammessa, anche se lo straniero avesse in Italia la propria residenza o dimora effettiva. La decisione-quadro prevedeva la possibilità di equiparare al cittadino lo straniero residente o dimorante nello Stato, nell'assunto che in questi casi l'esecuzione della pena nello Stato in cui la persona effettivamente vive e in cui ha instaurato rapporti di tipo familiare o di altro genere fosse da preferire all'espiazione della pena in un Paese diverso, fosse anche quello di cittadinanza. La questione di costituzionalità era stata sollevata nell'ambito di procedimenti che riguardavano la consegna di cittadini rume-

ni e polacchi residenti in Italia da tempo e che nel nostro Paese avevano stabilito legami familiari e sociali.

La Corte costituzionale ha riconosciuto che i giudici italiani non potevano disapplicare la norma italiana incompatibile con quella della decisione-quadro, poiché la fonte europea non è direttamente applicabile in Italia senza l'intervento del legislatore nazionale: è priva, cioè, di effetto diretto. La norma italiana tuttavia appariva in contrasto non solo con la decisione-quadro, ma anche con il principio di non-discriminazione fissato dall'art. 18 TFUE (ex art. 12); in tal senso, essa violerebbe anche l'art. 117 Cost., comma 1, letto insieme all'art. 11 Cost. (quest'ultimo essendo il fondamento generale della vigenza dell'ordinamento dell'Unione in Italia e della sua prevalenza, nelle materie di competenza dell'Unione, su qualunque norma nazionale). Oltre all'art. 117 Cost., comma 1, si dubitava della legittimità della norma italiana anche con riferimento agli artt. 3 Cost. e 27 Cost.

La Corte costituzionale riconosce l'incostituzionalità della norma contestata. Il differente trattamento previsto tra cittadino italiano e cittadino comunitario, non temperato da alcuna considerazione circa l'esistenza di un legame effettivo e stabile con l'Italia del cittadino straniero, rappresenta una forma di discriminazione irragionevole. Il parametro utilizzato dalla Corte costituzionale è omogeneo a quello elaborato dalla CGE. La Corte di giustizia europea aveva infatti ritenuto, per esempio, non irragionevole l'equiparazione del cittadino allo straniero residente da almeno cinque anni prevista dalla legislazione olandese (CGE, 6 ottobre 2009, caso C-123/08, *Wolzenburg*; v. anche 17 luglio 2008, causa C-66/08, *Kozłowski*).

### 1.7.6. Estradizione

La Convenzione europea di estradizione del 1957 è la base normativa che permette la reciproca consegna di persone perseguite per un reato o ricercate per l'esecuzione di una pena o di una misura di sicurezza tra i Paesi europei che non sono vincolati alle norme comunitarie del «mandato d'arresto europeo». Nella Convenzione non sono prese in considerazione particolari esigenze di ordine «umanitario»; la l. 69/2005 sopra citata, che attua la decisione-quadro dell'UE sul mandato d'arresto europeo, dispone viceversa che non può essere consegnata allo Stato estero richiedente la madre che vive con figli di età inferiore ai tre anni. La Corte di cassazione penale (sent. 20147/2010) ha pertanto annullato e rinviato ad altra sezione della Corte d'appello di Bologna la decisione di quest'ultima che dispone l'estradizione verso l'Ucraina di una donna madre di un bambino al di sotto di tre anni senza verificare l'esistenza in Ucraina di una legislazione sulle madri detenute rispettosa degli standard fissati dalla Convenzione sui diritti del bambino e dalla CDFUE.

L'esposizione dell'estradando al rischio di subire tortura o trattamenti inumani contrari all'art. 3 CEDU giustifica il rigetto della domanda di estradizione per l'esecuzione della pena irrogata in contumacia in Turchia nei riguardi di un cittadino turco per partecipazione al PKK. L'estradizione era già stata negata da un tribunale olandese, che aveva anche accertato come l'estradando fosse già stato vittima di tortura nel corso di una sua precedente detenzione in Turchia nel 1989. Anche la Corte d'appello di Roma esprime contrarietà all'estradizione,

posizione confermata dalla Cassazione penale (sent. 32685/2010), la quale fonda il proprio giudizio sul perdurare di condizioni penitenziarie inumane sui più recenti rapporti di Amnesty International e di Human Rights Watch. L'affidabilità di tali fonti di informazione è confermata, tra l'altro, dal loro impiego da parte della Corte di Strasburgo, per esempio in relazione al caso *Saadi c. Italia* del 2008.

### 1.7.7. Intercettazioni

In un processo per millantato credito, la Corte di cassazione ha stabilito (sent. 2374/2010) che non è ammissibile in un giudizio penale la prova rappresentata dalla registrazione di una conversazione, registrazione compiuta in accordo con la Polizia giudiziaria, che ha anche fornito l'attrezzatura tecnica per operare la registrazione sonora, ma senza che l'operazione fosse stata in alcun modo autorizzata dall'autorità giudiziaria (giudice o pubblico ministero). I giudici della Cassazione, dopo aver ricordato che le registrazioni di conversazioni private da parte di uno dei partecipanti alla conversazione stessa non costituiscono interferenza nella vita privata degli interlocutori, ma semplicemente documentano il colloquio (è eventualmente la divulgazione di tale documentazione a costituire una violazione del segreto), osservano che diverso trattamento deve avere la registrazione fatta allo scopo di acquisire dati in vista di un processo: in questo caso si tratta del documento di un'attività investigativa, e va compiuta nel rispetto del diritto alla segretezza delle conversazioni (art. 15 Cost. e art. 8 CEDU). Non trattandosi di un'intercettazione telefonica o ambientale, non si richiedono particolari procedure, ma rimane necessaria l'autorizzazione del giudice o del procuratore. In mancanza di ciò, conclude la Corte di cassazione, il documento non è utilizzabile in giudizio.

### 1.7.8. Contumacia

La sentenza 317/2009 della Corte costituzionale, già citata sopra a proposito della «comunitarizzazione» delle norme della CEDU, è intervenuta (ultima di una serie) sulla disciplina del processo penale in contumacia. Le recenti riforme dell'istituto – indotte dalla giurisprudenza della Corte di Strasburgo che aveva riconosciuto l'esistenza nell'ordinamento italiano di un «problema strutturale» relativo a questo punto – avevano modificato l'art. 175 cod. proc. pen., consentendo al difensore dell'imputato contumace di impugnare la sentenza riguardante il suo cliente pur senza un mandato da parte di quest'ultimo, ma escludendo (almeno nell'interpretazione data dalle Sezioni Unite della Corte di cassazione) che l'imputato potesse successivamente essere rimesso in termini per effettuare a sua volta una nuova impugnazione, per non rischiare di superare termini di ragionevole durata del processo. La Corte costituzionale si trova ad affrontare un conflitto dunque tra il «diritto vivente» formatosi intorno all'art. 175, che impedisce all'imputato, venuto finalmente a conoscenza del procedimento a suo carico, di impugnare la sentenza anche dopo che tale impugnazione sia stata fatta (a sua insaputa) dal legale che gli era stato attribuito, e le garanzie del giusto processo fissate dall'art. 6 CEDU, che viceversa, nell'interpretazione della Corte di Strasburgo, riconoscono tale diritto. È a questo proposito che viene affermato il

principio per cui la Corte costituzionale «non solo non può consentire che si determini, per il tramite dell'art. 117 Cost., comma 1 una tutela inferiore a quella già esistente in base al diritto interno, ma neppure può ammettere che una tutela superiore, che sia possibile introdurre per la stessa via, rimanga sottratta ai titolari di un diritto fondamentale», dal momento che il suo ruolo è quello di mirare «alla massima espansione delle garanzie», sia pure nel necessario bilanciamento con gli altri diritti e interessi costituzionalmente protetti nell'esercizio di un margine di apprezzamento nazionale. La conclusione è che l'esigenza di un processo di ragionevole durata non può prevalere su quella di un processo «giusto», cioè in grado di offrire al contumace inconsapevole tutte le opportunità di esercitare effettivamente il proprio diritto alla difesa.

### **1.8. Diritto al pacifico godimento della proprietà ed espropriazioni**

Sono continuate a moltiplicarsi le pronunce giudiziarie che, dando applicazione all'interpretazione seguita costantemente dalla Corte di Strasburgo e definitivamente accolta anche dalla Corte costituzionale, dirimono le controversie sorte tra privati e pubbliche amministrazioni a proposito delle cosiddette «occupazioni appropiative» o «accessioni invertite», dette anche «espropriazioni indirette».

La già citata sent. 11984 del TAR del Lazio (18 maggio 2010) riconosce che tale modalità di acquisizione di suolo di proprietà privata da parte della pubblica amministrazione, che avviene a seguito della realizzazione sul fondo di opere pubbliche, nonostante la sussistenza di anomalie nel procedimento di espropriazione, è illegittima, per violazione del diritto al pacifico godimento della proprietà (art. 1, Protocollo I alla CEDU). L'illegittimità di tali condotte della pubblica amministrazione è del resto riconosciuta dall'art. 43 del d.p.r. 327/2001 (Testo unico sulle espropriazioni), che, pur ammettendo che la pubblica amministrazione possa decidere di acquisire il fondo privato su cui ha edificato, pone a carico dell'ente pubblico l'obbligo di risarcire il danno ingiusto. Secondo il TAR del Lazio, inoltre, il dovere di garantire il diritto di proprietà impone di applicare questo regime anche a situazioni che si sono formate prima dell'entrata in vigore del d.p.r. 327/2001 (che ha cominciato a produrre effetti solo dal 2003), nonostante il tenore letterale di una disposizione che si trova all'art. 57 dello stesso testo unico: quest'ultima norma, insomma, va semplicemente disapplicata in relazione all'ambito di operatività dell'art. 43. Infine, sempre in sede di interpretazione delle norme del d.p.r. 327/2001 coerente con i principi internazionali e comunitari a protezione del diritto umano al pacifico godimento della proprietà, il TAR dispone che, trattandosi dell'esecuzione di un'opera viaria «isolata», «di per sé insufficiente ad escludere la restituzione dell'area secondo la giurisprudenza della Corte di Strasburgo [...] [e] alla stregua dei noti principi, di derivazione comunitaria, di ragionevolezza, adeguatezza, proporzionalità e sussidiarietà», prima di procedere al risarcimento del privato (che accompagna l'acquisto della proprietà sull'intero fondo da parte dell'ente pubblico), l'amministrazione dovrà verificare la possibilità di restituire almeno in parte il fondo ai suoi attuali proprietari. La sentenza 18 novembre 2010, n. 10405 del TAR della Liguria precisa che, se le parti hanno convenuto per via contrattuale il trasferimento della proprietà, l'illiceità costituzionale del regime dell'acquisizione espropriativa si riflette solo sull'entità del risarcimento, che dovrà essere commisurata al valore effettivo del bene, anche se le parti lo avessero precedentemente liquidato in misura ridotta. L'art. 43 del d.p.r. 327/2001, oggetto da parte del TAR del Lazio di interpretazione adeguatrice per renderlo compatibile con la CEDU e con il diritto dell'Unione, è stato nel

corso dello stesso 2010 dichiarato incostituzionale. La sentenza C.Cost. 293/2010 ha quindi radicalmente cancellato la norma che consentiva di «sanare» una serie di illeciti commessi dalle varie pubbliche amministrazioni che, senza portare a termine le procedure di espropriazione o addirittura senza neppure iniziarle, con il semplice fatto di costruire nei terreni privati opere di carattere pubblico (strade, edifici pubblici, infrastrutture viarie, ecc.) ottenevano il risultato di acquisire la proprietà anche del fondo, corrispondendo al privato indennizzi ampiamente fuori mercato. L'art. 43, come già osservato, aveva associato all'acquisizione dell'immobile l'obbligo di risarcire i danni al proprietario, senza però distinguere tra situazioni di mera irregolarità del procedimento espropriativo ad altre in cui l'amministrazione ha chiaramente abusato delle proprie prerogative (la dottrina ha parlato di «usurpazione appropriativa»); inoltre la norma non contemplava nemmeno l'ipotesi della restituzione del bene al legittimo proprietario (restituzione in forma specifica). Nel fare ciò, il d.p.r. 327/2001, decreto emanato sulla base della delega al Governo contenuta nell'art. 7, comma 5, della l. 8 marzo 1999, n. 50, ha oltrepassato i limiti dell'intervento prefigurato dalla legge-delega, che richiedeva di procedere a un semplice riordino della legislazione vigente. La norma è dunque incostituzionale per violazione dell'art. 76 Cost. («L'esercizio della funzione legislativa non può essere delegato al Governo se non con determinazione di principi e criteri direttivi e soltanto per tempo limitato e per oggetti definiti»). La Corte costituzionale osserva che il legislatore delegato non poteva introdurre una norma «innovativa» come quella dell'art. 43, tanto più allo scopo di legittimare un regime di «diritto vivente», quella sulle «espropriazioni indirette», di origine giurisprudenziale e costantemente criticata dalla Corte di Strasburgo. I giudici rimettenti avevano effettivamente chiesto di valutare la costituzionalità dell'art. 43 del d.p.r. 327/2001 anche alla stregua dell'art. 117(1) Cost., per contrarietà alla CEDU. La Corte si è tuttavia limitata a considerare l'incompatibilità della disposizione con l'art. 76, senza entrare nel merito degli altri gravami.

Il regime delle espropriazioni per pubblica utilità, secondo il TAR della Lombardia intervenuto in una controversia tra dei privati e l'ANAS (sent. 2070 del 20 maggio 2010), deve tenere conto del valore rafforzato che ha assunto il diritto al pacifico godimento della proprietà in forza della CEDU e dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, per cui sono illegittime le interpretazioni del testo unico sulle espropriazioni che tendono a considerare meramente ordinatori e non tassativi i termini entro i quali procedere all'esecuzione dell'opera una volta emessa la dichiarazione di pubblica utilità, o che li condizionano ad altri adempimenti (nel caso specifico quelli prescritti dal decreto di valutazione di impatto ambientale) che hanno termini diversi.

L'art. 1, Protocollo I alla CEDU è stato invocato dinanzi alla magistratura anche da un privato che, come molte altre vittime o partecipi della stessa truffa, aveva acquistato appartamenti e villette in un quartiere costruito abusivamente da imprenditori legati alla camorra nel Comune campano di Giugliano. L'intera lottizzazione, edificata in area sottoposta a vincolo archeologico (l'area si trova sul tracciato della via Appia) e militare e destinata a edilizia turistico-alberghiera, era stata sottoposta a sequestro preventivo. Il ricorrente, che aveva acquistato l'abitazione prima che intervenisse il sequestro, invoca il diritto di godere della proprietà acquisita in buona fede. La Cassazione penale (sent. 45492 del 23 novembre 2010) respinge tale pretesa, ravvisando che solo il terzo avente causa incolpevole può pretendere una tutela, non il privato che ha acquistato un immobile violando, per negligenza o deliberatamente, elementari obblighi di informazione e conoscenza circa lo stato del bene.

### 1.9. Ragionevole durata dei processi

Anche nel 2010 sono state molto numerose le pronunce di accertamento della durata eccessiva dei procedimenti giudiziari (penali, civili, amministrativi); la sola Corte di cassazione ne ha trattato in decine di sentenze a seguito dell'impugnazione delle decisioni adottate, in base alla l. 89/2001 (la cosiddetta «legge Pinto»), dalle Corti d'appello. In particolare, relativamente alla determinazione dell'indennizzo per il danno conseguente la violazione di tale diritto, la giurisprudenza italiana si conforma generalmente a quella della Corte di Strasburgo – come espressamente richiesto dalla l. 89/2001, sia riguardo ai criteri di definizione della durata ragionevole del processo, sia rispetto al riconoscimento del danno non patrimoniale quale conseguenza normale della violazione del diritto a un processo ragionevolmente rapido (il dovere di conformarsi fissato dalla giurisprudenza della CEDU è stato espressamente ribadito dalla Corte di cassazione in alcune sentenze del 2003-2004: le nn. 1338/2004, 1339/2004; 1340/2004 e 1341/2004); su alcuni aspetti però il giudice italiano si discosta dalla prassi propria della Corte di Strasburgo. Gli elementi di non convergenza più marcati sono quelli relativi ai criteri di computo del periodo da liquidare e quelli in merito ai criteri di determinazione del *quantum* da corrispondere alla vittima della violazione.

Circa il primo aspetto, mentre la Corte europea, nel liquidare l'indennizzo per il danno non patrimoniale conseguente alla violazione dell'art. 6(1) CEDU, considera l'intero periodo di durata del processo presupposto, il giudice italiano, conformemente alla «legge Pinto» (art. 2), liquida il danno tenendo in considerazione solamente il periodo eccedente il termine di ragionevole durata, determinato di volta in volta con riferimento al singolo caso giudiziario.

La Corte di cassazione, nel rigettare le istanze di censura che ravvisavano in tale difformità una violazione delle norme sovranazionali, ha riaffermato il carattere di non diretta applicabilità della giurisprudenza della Corte europea dei diritti umani, richiamando in tal senso le pronunce della Corte costituzionale, nn. 348/2007 e 349/2007, con le quali si escludeva la vincolatività diretta per il giudice italiano delle norme CEDU. La Corte di cassazione inoltre, chiarisce come la «legge Pinto», attuando il disposto costituzionale (art. 111 Cost.) sulla necessaria dislocazione temporale minima di giusto processo, rappresenti una norma insuperabile per il giudice interno (Cassazione, sent. 11030/ 2010), la cui attitudine a garantire un serio ristoro per la lesione del diritto in questione non è affatto esclusa dal diverso parametro di calcolo adottato ai fini della liquidazione (Cassazione, sent. 6297/2010).

In merito alla misura dell'indennizzo per il danno non patrimoniale, i criteri di determinazione applicati dalla giurisprudenza italiana si discostano sensibilmente da quelli individuati dalla Corte europea. Quest'ultima, a seconda delle particolarità del caso, prevede a favore del ricorrente un importo oscillante da 1.000 a 1.500 euro per ogni anno del procedimento quando quest'ultimo è riconosciuto come di durata eccessiva; la giurisprudenza italiana stabilisce invece in 750 euro il limite minimo inderogabile da erogare per ciascuno dei primi tre anni di durata eccedente la durata standard del processo, e in 1.000 euro quello per ciascuno degli anni successivi.

Il ragionamento che la Corte di cassazione compie per arrivare a legittimare questa difformità passa attraverso la giurisprudenza della stessa Corte europea. Nella sentenza 16086/2009 la Corte di cassazione sottolinea come la Corte di Strasburgo riconosca la facoltà dei giudici nazionali di calibrare l'entità degli indennizzi da liquidare con il tenore

di vita e la tradizione giuridica del Paese interessato e cita una serie di casi riguardanti l'Italia in cui la Corte europea aveva considerato non irragionevole liquidare un importo pari al 45% del risarcimento che essa avrebbe attribuito. Alla luce di questo e dell'esigenza di garantire che la liquidazione sia soddisfacente di un danno, non indebitamente lucrativa, la Corte di cassazione ritiene possa imporsi una quantificazione del tipo sopra riportato. In particolare, il valore più elevato (1.000 euro all'anno) assume rilievo solamente nella liquidazione degli anni di ritardo successivi ai primi tre, riconoscendo in questa ulteriore attesa un evidente aggravamento del danno non patrimoniale e del patema d'animo subiti.

Inoltre, mentre la Corte di Strasburgo ha ritenuto che per cause di particolare importanza per il ricorrente, tra le quali quelle di lavoro e quelle previdenziali, la liquidazione dell'indennizzo non patrimoniale possa giungere fino a 2.000 euro per anno (cosiddetto «bonus»), la Corte di cassazione ha escluso su questo punto qualsiasi automatismo, precisando che rientra nella valutazione del giudice di merito la ponderazione relativamente alla particolare significatività della controversia (v., per esempio, le sentenze 1895/2010 e 20626/2010).

### **1.10. Diritto di voto**

Il TAR della Lombardia (sent. 6984 del 18 ottobre 2010) ha pronunciato una sentenza su un ricorso che impugnava l'atto di proclamazione degli eletti alle elezioni regionali della Lombardia del marzo 2010. Il ricorrente, esponente della Lista «Marco Pannella», lamentava l'illegittima esclusione della propria lista dalla competizione elettorale e altre irregolarità della procedura seguita, in violazione, tra l'altro, dell'art. 3, Protocollo I alla CEDU. Il Tribunale amministrativo respinge il ricorso osservando, tra l'altro, che la norma della l. 120/1999 che impone ai partiti di raccogliere un certo numero di firme per poter presentare proprie candidature alle elezioni, si giustifica al fine di evitare la presentazione di «liste civetta»; il fatto che anche Consiglieri comunali o provinciali possano autenticare le firme non costituisce un vantaggio illecito per i partiti a cui tali Consiglieri appartengono, poiché la funzione di autenticare le firme non è necessariamente svolta a vantaggio del proprio partito, potendo tali Consiglieri autenticare anche firme per liste diverse. La normativa, nel suo complesso, è dunque tale da porre tutte le liste su un piano di sostanziale parità nella raccolta delle firme.



## 2. L'Italia nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti umani

Nel corso del 2010 la Corte europea dei diritti umani ha emesso poco meno di 100 sentenze nei confronti dell'Italia. 687 ricorsi sono stati dichiarati inammissibili o radiati dalla lista, e in 668 casi si è riconosciuta l'ammissibilità del ricorso. Complessivamente i ricorsi riguardanti l'Italia che nel 2010 sono stati attribuiti alla Corte di Strasburgo nelle sue varie formazioni, sono stati 3.852.

Durante l'anno in questione si sono svolte davanti alla *Grand Chamber* della Corte di Strasburgo almeno due udienze che hanno attirato l'attenzione dell'opinione pubblica italiana ed europea, oltre che degli «addetti ai lavori». Si tratta in entrambi i casi di casi arrivati davanti alla *Grand Chamber* a seguito dell'impugnazione della sentenza emessa dai giudici delle sezioni ordinarie, che avevano riscontrato una violazione della CEDU da parte dell'Italia.

Il 30 giugno 2010 si è tenuta l'udienza relativa al caso *Lautsi c. Italia*, meglio noto come il caso del crocefisso in classe. Sul caso la sezione della Corte si è pronunciata con sentenza il 3 novembre 2009, riconoscendo che l'Italia, nel continuare a dare applicazione a una norma regolamentare del 1924 che prescrive l'esposizione del crocefisso in tutte le aule delle scuole pubbliche, viola l'art. 2, Protocollo I alla CEDU in connessione con l'art. 9 CEDU. Il 28 gennaio il Governo italiano ha depositato l'atto di impugnazione davanti alla *Grand Chamber* della decisione e la sua domanda è stata accolta il 1-2 marzo dello stesso anno dal *panel* di cinque giudici incaricati di filtrare gli appelli. La decisione definitiva della *Grand Chamber* è attesa nel corso del 2011.

Il secondo caso, dibattuto davanti alla Camera suprema della Corte di Strasburgo il 29 settembre 2010, ha riguardato il ricorso *Giuliani e Gaggio c. Italia*, relativo alle violenze esplose nel corso del vertice G8 di Genova del 2001 che hanno portato all'uccisione di un giovane manifestante, Carlo Giuliani. Anche in questo caso, lo Stato italiano, con sentenza emessa il 25 agosto 2009, è stato riconosciuto responsabile per violazione dell'art. 2 CEDU, per non aver indagato adeguatamente sulle circostanze dell'uccisione. L'impugnazione davanti alla *Grand Chamber*, in questo caso, è stata proposta sia dallo Stato sia dai ricorrenti, e accolta dal *panel* nella stessa seduta sopra ricordata. La sentenza definitiva sarà emessa nel 2011.

### 2.1. Eccessiva durata dei processi e casi «Pinto su Pinto»

Le 98 sentenze che hanno riguardato il nostro Paese hanno in gran parte riguardato l'eccessiva durata dei processi e, in particolare, controversie circa la corretta

applicazione della «legge Pinto»: in 44 casi la Corte ha accertato una violazione da parte dell'Italia di tale norma.

Molte sentenze hanno riguardato ricorsi con cui si lamentava che le decisioni dei giudici italiani in applicazione della «legge Pinto» avevano attribuito indennizzi troppo bassi.

In materia, tra i vari casi che hanno interessato complessivamente varie centinaia di individui e persone giuridiche, si può ricordare la sentenza *Gaglione e altri c. Italia* (21 dicembre 2010). Con essa, la Corte europea dei diritti umani (Camera II), oltre ad accertare la violazione dell'art. 6 CEDU, comma 1, ha anche riscontrato la violazione del diritto di proprietà (art. 1 del Protocollo I alla CEDU), nonché violazione del dovere di eseguire le sentenze della Corte stessa (art. 46 CEDU). La sentenza ha riguardato alcune centinaia di ricorsi presentati nel 2007 da 475 cittadini che, tra il 2003 e il 2006, avevano utilizzato la procedura istituita dalla «legge Pinto», al termine della quale avevano ottenuto il diritto a indennizzi per un ammontare variabile dai 200 ai quasi 14.000 euro. Dal 2006-2007 i ricorrenti vantavano dunque un credito verso lo Stato di ammontare variabile; poiché però lo Stato ha liquidato il dovuto con ritardi che sono andati da 9 a 49 mesi, laddove il ritardo «fisiologico» ammesso dalla Corte europea è di sei mesi al massimo (sul punto si rinvia alla sentenza *Cocchiarella c. Italia*, decisa dalla *Grand Chamber* nel 2006), i cittadini si sono rivolti alla Corte europea per vedere riconosciuto il loro diritto ad avere regolato in tempi utili il diritto all'indennizzo maturato per la lentezza nella trattazione del procedimento originario (si tratta di casi cosiddetti «Pinto su Pinto»). Nella sua sentenza la Corte di Strasburgo dichiara che «la carenza dello Stato italiano non solo è un fatto che aggrava le sue responsabilità nei riguardi della Convenzione [...], ma costituisce una minaccia per la futura effettività del dispositivo messo in campo dalla Convenzione», in quanto casi del genere rischiano di arrivare in massa davanti alla Corte di Strasburgo. I giudici osservano, infatti, che esiste in Italia un problema di sistematica mancata esecuzione delle sentenze pronunciate in base alla «legge Pinto». Ciò è confermato dalla pendenza, davanti alla Corte di Strasburgo, di 3.900 ricorsi relativi a tale motivo provenienti dall'Italia, di cui oltre 1.300 depositati tra giugno e dicembre 2010. Citando fonti italiane, la Corte ricorda che l'ammontare degli indennizzi dovuti in base alla «legge Pinto» è passato dai quasi 4 milioni di euro del 2002 ai 40 milioni del 2008; in sei anni lo Stato ha pagato 81 milioni, ed è in ritardo nel pagarne altri 36. E la situazione non tende a migliorare: ad aprile 2009 c'erano infatti in Italia quasi 9 milioni di processi, civili e penali, pendenti, gran parte dei quali destinati a durare oltre il limite ragionevole. L'Italia dovrebbe pertanto adottare delle misure generali di tipo legislativo (non interventi specifici meramente legati ai singoli casi decisi dalla Corte) per attuare l'obbligo di dare esecuzione alle sentenze della Corte, come è stato raccomandato all'Italia a varie riprese, da ultimo con la risoluzione CM/ResDH(2009)42 del 19 marzo 2009. La Corte invita infine lo Stato a riprendere in mano il progetto di legge di riforma del sistema giudiziario finalizzato, in particolare, a ridurre la durata dei processi, senza esprimersi sui contenuti dell'atto ma sottolineandone l'urgenza e lamentando il fatto che dal gennaio 2010 il suo iter parlamentare sia finito in un «binario morto». Quanto alle misure individuali per i singoli ricorrenti, la Corte, distaccandosi dalla giurisprudenza *Cocchiarella*, decide di fissare per tutti i 475 ricorrenti un indennizzo di 200 euro per ciascuno a titolo di danno morale, più 10.000 euro complessivi di rimborso delle spese processuali. Questa scelta, che indubbiamente viene incontro alle istanze espresse dallo Stato italiano, è stata criticata da due dei sette giudici della Camera (Cabral Barreto e Popovic). La sentenza *Gaglione* è significativa anche per il fatto di aver respinto l'eccezione di inammissibilità avanzata dallo Stato in ragione del nuovo art. 35 CEDU, che limita la giurisdizione della Corte di Strasburgo ai soli casi che hanno comportato un pregiudizio significativo all'individuo che presenta il ricorso. I giudici hanno

stabilito che anche prospettive di indennizzo di poche centinaia di euro, nel caso in questione, giustificavano l'esercizio della giurisdizione.

Nel corso del 2010 sono stati comunicati alle parti numerosi altri ricorsi presentati negli anni recenti per violazione dell'art. 6 CEDU a causa della durata eccessiva dei processi, compresi i casi «Pinto su Pinto» (per esempio *Quattrone c. Italia*).

## **2.2. Diritto di proprietà, «espropriazioni indirette» ed equo indennizzo**

Numerosi sono stati i casi in cui la Corte ha deliberato solo in merito alla determinazione dell'equo indennizzo, in relazione a casi su cui aveva già pronunciato a favore del ricorrente (per lo più si è trattato di ricorsi relativi a casi di «espropriazione indiretta» costituente violazione dell'art. 1 del Protocollo I alla CEDU). Applicando i criteri messi a punto nella sentenza della Corte europea dei diritti umani nel caso *Guiso-Gallisay c. Italia* del 22 dicembre 2009, le sentenze in questione (v., per esempio, *Maselli c. Italia*, del 29 luglio 2010) stabiliscono che l'indennizzo deve corrispondere al valore del terreno al momento della perdita di proprietà da parte del privato, così come determinato attraverso le procedure nazionali, aggiornato tenendo conto dell'inflazione, nonché integrato con gli interessi al tasso legale; in più al ricorrente dovrà essere corrisposto, calcolandolo su base equitativa, un indennizzo per la perdita di opportunità subita a causa dell'espropriazione illegittima, oltre al danno non pecuniario, quantificato anch'esso su base equitativa.

In materia di diritto di proprietà, di interesse appare la sentenza nel caso *Plalam SPA c. Italia*, decisa il 18 maggio 2010. Il caso riguarda un'azienda che, negli anni ottanta aveva acquisito il diritto a un finanziamento pubblico destinato al sostegno all'imprenditoria, successivamente però in parte congelato e retroattivamente cancellato in forza della l. 19 dicembre 1992, n. 488. La Corte di Strasburgo ritiene che nella nozione di «bene» protetto dall'art. 1 del Protocollo I alla CEDU rientri anche il credito vantato da imprese o individui relativo a sovvenzioni dello Stato, le quali non possono pertanto, in linea di massima, essere cancellate con interventi retroattivi senza comportare un illecito da parte dello Stato. Svitati ricorsi sono stati comunicati alle parti nel 2010 relativi all'imposizione, nei primi anni settanta, a carico di un gruppo di cittadini di Avola, di un vincolo di inedificabilità dei loro terreni, preordinato all'esproprio per verde pubblico; l'amministrazione non ha tuttavia mai proceduto a un esproprio formale, né all'attuazione delle opere previste. La situazione, lamentano i ricorrenti, in ragione del passare degli anni, ha dato luogo a un esproprio di fatto e senza indennizzo, in violazione dell'art. 1, Protocollo I alla CEDU (v., per esempio, *Scorpo e Costa c. Italia*).

Il diritto di proprietà (in particolare, il diritto a prestazioni stipendiali o pensionistiche) è al centro di alcuni ricorsi comunicati alle parti nel 2010. In particolare, molti ricorsi concernono una controversia tra lo Stato italiano ed ex dipendenti dell'INAIL, che lamentano di aver subito una decurtazione della propria pensione a opera della legge finanziaria per il 2000 che ha modificato, con effetto retroattivo, i criteri del calcolo contributivo, in violazione dell'art. 1, Protocollo I (v., tra i vari ricorsi pendenti in materia, *Tombesi e 65 altri c. Italia*).

In *Mauriello c. Italia* (ricorso depositato nel 2007, comunicato alle parti nel 2010) la Corte dovrà esprimersi sulla conformità all'art. 1, Protocollo I alla CEDU, della situazione creata dalle norme nazionali in tema di diritto alla pensione per i dipendenti pubblici che hanno comportato il mancato versamento della pensione a una ex lavoratrice a causa della durata inferiore a 15 anni della sua attività di lavoro, nonché il divieto per la stessa di continuare a lavorare, allo scopo di integrare la pensione, oltre i 60 anni.

In relazione all'art. 1, Protocollo I, sono pendenti, comunicati alle parti nel 2010, i ricorsi di 24 individui, medici specializzandi all'epoca dei fatti, che lamentano le inique condizioni salariali e di inquadramento lavorativo e previdenziale che sono loro imposte, discriminatorie rispetto ad altri medici e agli specializzandi ingaggiati dopo il 2006 (v. *Celano e altri c. Italia*, depositato nel 2007).

Infine, davanti alla Corte di Strasburgo si potrebbe svolgere negli anni immediatamente successivi al 2010 il procedimento contro l'Italia relativo alla controversia che oppone lo Stato agli eredi di Antonio Petruzzelli, fondatore, nel XIX secolo, dell'omonimo teatro di Bari. Dopo l'incendio del teatro, nel 1991, una complessa trattativa è stata condotta tra gli eredi, lo Stato e il Comune di Bari che ha comportato, secondo i ricorrenti, una grave compressione del loro diritto di godere della proprietà (*Messeni Nemagna e altri c. Italia*).

### **2.3. Procedimenti penali, regime carcerario, riduzione in schiavitù**

Nei casi *Bongiorno e altri c. Italia*, deciso il 5 gennaio 2010, e *Leone c. Italia*, deciso il 2 febbraio, la Corte di Strasburgo, confermando la precedente giurisprudenza *Bocellari e Rizza* del 2007, afferma che anche i procedimenti per l'applicazione di misure di prevenzione (nella fattispecie si trattava della confisca di beni nella disponibilità di persone processate per mafia: l. 575/1965 e successive modifiche) devono svolgersi, in linea di principio, nel rispetto del principio di pubblicità (art. 6, comma 1 CEDU) e quindi non possono essere trattate esclusivamente in Camera di consiglio. La Corte inoltre rigetta la prima delle due domande anche sul punto, sollevato dai ricorrenti, relativo alla presunta violazione dell'art. 1, Protocollo I alla CEDU. I ricorrenti sostenevano, infatti, che la misura della confisca dei beni riconducibili a sospetti mafiosi rappresentava un'ingerenza eccessiva nel godimento del diritto di proprietà. La Corte considera invece proporzionato tale intervento, anche alla luce della dimensione particolarmente preoccupante che riveste in Italia il fenomeno mafioso.

Nel caso *Villa c. Italia*, del 20 aprile 2010, il ricorrente si lamenta di essere stato assoggettato, tra il 1999 e il 2005, a una serie di misure di sicurezza motivate da una patologia psichica che lo aveva condotto nel 1997 a colpire il padre con un coltello, tra cui l'internamento in ospedale psichiatrico, periodi di libertà controllata e di libertà vigilata. Secondo il ricorrente tali trattamenti costituiscono violazione dell'art. 5 CEDU, nonché dell'art. 2, Protocollo IV alla CEDU (libertà di circolazione). La Corte esclude che le misure adottate costituissero violazione dell'art. 5 CEDU, in quanto solo l'internamento in casa di cura e custodia ha le caratteristiche di una vera e propria privazione della libertà personale, e nel caso di specie tale misura era stata applicata secondo la legge e in modo proporzionale. Anche nel caso degli altri regimi di limitazione della libertà di circolazione non si poteva ritenere violato l'art. 2 del Protocollo IV, salvo con riferimento al fatto che il regime di libertà vigilata era stato protratto per circa quattro mesi dopo che il giudice aveva disposto la sua cessazione. Tale ritardo nel dare attua-

zione al provvedimento dell'autorità giudiziaria motiva dunque la condanna dell'Italia (senza peraltro che al ricorrente sia attribuito alcun equo indennizzo). L'applicazione del regime speciale previsto per i condannati per reati di associazione di tipo mafioso (art. 41-*bis* del regolamento penitenziario) continua a essere motivo di ricorsi davanti alla Corte europea dei diritti umani. In *Mole c. Italia* e *Barbaro c. Italia* i ricorsi sono respinti come manifestamente infondati alla stregua dell'art. 3 CEDU (trattamenti inumani), mentre sono accolti sul presupposto della violazione dell'art. 6, comma 1 (equo processo), in quanto la Corte di Strasburgo accerta che i procedimenti dinanzi al giudice di sorveglianza con cui il detenuto impugnava la legittimità degli atti che disponevano o rinnovavano il regime speciale in alcuni casi non potevano essere trattati perché l'intervento del giudice (la Corte di cassazione, giudice di seconda istanza) avveniva quando il periodo di applicazione del regime stesso era già cessato. La lentezza nella trattazione di tali questioni privava il detenuto del diritto a un ricorso effettivo. In *Montani c. Italia*, il solo profilo accolto di violazione della CEDU in relazione al detenuto sottoposto al regime del 41-*bis* è quello relativo all'art. 8 CEDU, in quanto la Corte riscontra la mancata applicazione della l. 8 aprile 2004, n. 95 che esplicitamente impone la riservatezza sulla corrispondenza tra il detenuto e la Corte europea dei diritti umani: nel caso di specie, le lettere spedite dall'individuo alla Corte di Strasburgo sono pervenute con il visto di controllo dell'autorità penitenziaria. Vi è quindi stata violazione dell'art. 8 CEDU.

Casi relativi alle condizioni penitenziarie che nel 2010 sono stati comunicati alle parti, avvicinandosi quindi alla trattazione, sono: *Torreggiani c. Italia* (ricorso analogo ad altri 33 presentati da detenuti del carcere di Busto Arsizio, in cui si considera trattamento inumano il fatto di avere a disposizione, presso il penitenziario, uno spazio inferiore a tre metri quadri); *Carrella c. Italia* (carenza di cure mediche in carcere, in violazione dell'art. 2 CEDU e 3 CEDU); *Rosmini c. Italia* (mancata disapplicazione del regime di alta sicurezza nonostante la decisione in tal senso del giudice di sorveglianza: violazione dell'art. 6 CEDU, nonché dell'art. 13 CEDU).

Tra i casi pendenti che la Corte di Strasburgo dovrà decidere nei primi mesi del 2011 rientra *Scoppola c. Italia* (si tratta del terzo ricorso portato dall'interessato davanti ai giudici di Strasburgo: nel 2009 la Corte ha già riscontrato nel suo caso delle violazioni da parte dell'Italia degli artt. 6 e 7 della CEDU, con la conseguenza, tra le altre cose, che le autorità italiane hanno disposto la conversione della pena imposta all'interessato dall'ergastolo alla reclusione per 30 anni; v., in questa Parte, 1.7.2). Il caso solleva il problema della compatibilità con la CEDU (art. 3, Protocollo I alla CEDU: diritto a libere elezioni) di disposizioni di legge che prevedono l'interdizione automatica dal diritto di voto attivo delle persone condannate in via definitiva se la pena supera un determinato minimo (nel caso italiano: reclusione oltre 5 anni o ergastolo). In relazione a casi simili che hanno riguardato, in particolare, il Regno Unito, la Corte europea dei diritti umani ha riscontrato che l'automatica perdita del diritto di voto in seguito a condanna penale, senza considerazione del profilo individuale del caso e quindi senza motivazione specifica, costituisce una limitazione sproporzionata del fondamentale diritto alla partecipazione politica.

È stato comunicato alle parti nel 2010 il ricorso *Milanova e altri c. Italia*, in cui una famiglia rom di cittadinanza bulgara accusa le autorità italiane di non aver protetto il loro diritto a non subire trattamenti inumani (compreso lo stupro) e la riduzione in schiavitù in relazione a comportamenti posti in essere da parte di un altro gruppo di rom serbi che li avevano indotti a venire in Italia. In particolare, una dei ricorrenti, minorenne all'epoca dei fatti, sarebbe stata rapita e ridotta in schiavitù nonostante la situazione fosse stata denunciata all'autorità di polizia, che però è intervenuta con un *blitz* presso la casa dove il presunto reato veniva commesso solo dopo circa due settimane. Le autorità italiane, peraltro, non hanno creduto alla versione dei ricorrenti e la giovane che si era dichiarata rapita e ridotta in schiavitù è stata anzi accusata di calunnia; la polizia aveva accolto la tesi per cui la minorenne era stata data in sposa ai presunti rapitori con il consenso dei suoi genitori (gli altri ricorrenti). La Corte dovrà valutare l'esistenza di responsabilità dell'Italia per non aver agito tempestivamente per proteggere individui vittime di trattamenti inumani (art. 3 CEDU) e di riduzione in schiavitù (art. 4 CEDU), eventualmente anche in considerazione dei particolari obblighi positivi che derivano agli Stati che hanno ratificato la Convenzione del Consiglio d'Europa sulla lotta contro la tratta degli esseri umani (che l'Italia tuttavia al momento non aveva ratificato). Nel prospettare l'ipotesi che i fatti riportati costituiscano traffico di persone, il caso *Milanova* richiama il precedente posto da *Rantsev c. Cipro e Russia*, del gennaio 2010.

#### 2.4. Equità del processo civile

Per quanto riguarda la procedura civile, la Corte di Strasburgo (in *Calabrò c. Italia*, decisione del 23 marzo 2010) ha affermato la non contrarietà alla CEDU della prassi della Corte di cassazione italiana di trattare i regolamenti di giurisdizione in camera di consiglio, senza quindi tenere conto di memorie sottoposte dalle parti (tale prassi è poi cambiata nel 2002, a seguito di una sentenza delle Sezioni Unite dell'alta corte che ha riconosciuto alle parti il diritto di trattare in contraddittorio tale tema).

Numerosi ricorsi sono stati depositati nel corso del 2008 e del 2009 e giunti nel 2010 a essere comunicati alle parti, relativi alle conseguenze per il personale con mansioni di Assistente tecnico amministrativo (ATA) delle scuole pubbliche derivanti dal loro trasferimento, con provvedimento del 1999, dalle dipendenze degli enti locali a quelle dello Stato (v., per esempio, *Colacione c. Italia*). La norma che disponeva tale trasferimento, così come interpretata autenticamente dal Parlamento con una legge del 2005, stabiliva per quanto riguarda la retribuzione, un automatismo che non teneva pienamente conto dell'anzianità maturata dal pubblico dipendente, con la conseguenza che quegli individui che non avevano impugnato il provvedimento sfavorevole e ottenuto una decisione definitiva prima della legge interpretativa del 2005 subivano una decurtazione del loro trattamento economico. Ciò comporta, secondo i ricorrenti, violazione dell'art. 6 CEDU, comma 1 (diritto a un processo equo), dell'art. 1, Protocollo I alla CEDU (diritto di proprietà), nonché di altre disposizioni (art. 8 CEDU, art. 13 CEDU, art. 14 CEDU).

Altri casi depositati negli anni recenti e comunicati alle parti nel corso del 2010 riguardano presunte violazioni dell'art. 6 CEDU riguardano la competenza dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato a emettere sanzioni alle imprese, sottoposta a un controllo solo di merito da parte dell'autorità giudiziaria (*Menarini Diagnostics srl c. Italia*); la mancanza di pubblicità e l'insufficienza delle procedure di riparazione dell'errore giudiziario (*Lorenzetti c. Italia*); il regime meno favorevole di attribuzione delle pensioni ai giudici amministrativi rispetto ai giudici ordinari, applicato anche a chi aveva impu-

gnato la legittimità della normativa, in violazione del carattere «equo» che deve avere il processo (*Guadagno e altri c. Italia*).

## 2.5. Espulsioni e rischio di tortura o trattamenti inumani

In *Trabelsi c. Italia* (ricorso 50163/08), decisione resa il 13 aprile 2010, la Corte europea dei diritti umani ha condannato l'Italia per violazione dell'art. 3 (divieto di tortura e trattamenti inumani) per aver trasferito in Tunisia un cittadino immigrato senza aver considerato il rischio che nel sistema carcerario di quel Paese esistono seri indizi dell'esistenza di pratiche vietate a danno dei detenuti. In aggiunta a ciò, la Corte ha anche riconosciuto che l'Italia, non ottemperando alla richiesta di sospensione del procedimento di espulsione emessa dalla Corte, ha violato l'art. 34 CEDU. La sentenza ribadisce quanto già la Corte aveva disposto nel caso *Ben Khemais c. Italia* (ricorso 246/07), deciso il 24 febbraio 2009, nonché in *Saadi c. Italia*, del 2008.

Il 28 novembre 2008 la Corte aveva utilizzato la procedura dell'art. 39 del suo regolamento per chiedere al Governo italiano di soprassedere all'eventuale espulsione di Trabelsi, in attesa che il suo caso venisse trattato a Strasburgo. La Commissione territoriale di Milano, nel respingere la domanda di asilo politico avanzata da Trabelsi, raccomandava l'emissione a suo favore di un permesso di soggiorno di protezione umanitaria, proprio in ragione della richiesta di sospensione dell'espulsione proveniente da Strasburgo. Il 3 dicembre, tuttavia, il Ministro dell'interno, avvalendosi dei poteri introdotti dalla l. 155/2005, art. 3, disponeva l'espulsione di Trabelsi per motivi di sicurezza nazionale e il Tribunale di sorveglianza di Pavia confermava tale misura. La misura fu eseguita il 13 dicembre. Da allora Trabelsi si trova in Tunisia, ristretto nel carcere di Saouaf. Il giorno prima dell'espulsione l'ambasciatore italiano a Tunisi chiede al Governo tunisino alcune garanzie rispetto al trattamento di Trabelsi e lo invita a partecipare alla discussione del caso dinanzi alla Corte europea dei diritti umani a sostegno dello Stato italiano. Tale lettera non avrà risposta. Il 3 gennaio 2009, tuttavia, il Governo tunisino invia una lettera in cui informa le autorità italiane sulle procedure di cui Trabelsi è oggetto e dà garanzie circa le condizioni di detenzione.

La Corte, pur osservando che tali assicurazioni sono successive al momento in cui l'espulsione è stata decisa (3 dicembre 2008) ed eseguita (13 dicembre) dall'Italia, non rinuncia a prenderle in esame. Da esse, però, non emergono circostanze sufficienti a smentire le informazioni provenienti da varie fonti (CIA americana, Amnesty International, Human Rights Watch, ecc.) che presentano un quadro preoccupante delle condizioni di detenzione degli individui imputati o condannati per terrorismo nei penitenziari tunisini. L'Italia, pertanto, nel procedere all'espulsione di Trabelsi verso la Tunisia pur in presenza di un reale rischio di vederlo sottoporre a trattamenti crudeli inumani o degradanti, ha violato l'art. 3 della Convenzione europea dei diritti umani. Inoltre, l'Italia non ha rispettato la misura provvisoria della sospensione dell'espulsione adottata dalla Corte in forza dell'art. 39 del suo regolamento di procedura. Così facendo, lo Stato ha impedito al ricorrente di seguire efficacemente il proprio ricorso davanti alla Corte, in violazione dell'art. 34 della Convenzione europea. Inoltre in questo modo lo Stato è venuto meno al suo dovere di garantire i diritti stabiliti dalla

Convenzione a ogni persona sotto la sua giurisdizione (art. 1) e all'obbligo di «conformarsi alle sentenze definitive della Corte». L'esecuzione dell'espulsione, nonostante la richiesta di sospensione avanzata dalla Corte, ha posto nel nulla il diritto a un ricorso individuale effettivo e «utile» stabilito dall'art. 34.

Altro caso relativo a stranieri è *Hussun e altri c. Italia*. Il caso nasce da quattro ricorsi presentati da 84 stranieri sbarcati in Italia tra il 13 e il 25 marzo 2005 provenienti dalla Libia, accolti nei centri di Lampedusa, Caltanissetta e Crotona e successivamente fuggiti o espulsi. Il caso non è stato trattato dalla Corte (è stato radiato dal registro). Dopo aver raccolto le firme necessarie all'avvio del ricorso davanti alla Corte di Strasburgo per lamentare la violazione da parte dell'Italia dell'art. 2 CEDU e dell'art. 3 CEDU, in relazione ai rischi associati all'espulsione dei profughi verso la Libia, dell'art. 13 CEDU per l'inefficacia dei ricorsi contro il diniego di riconoscere loro lo status di rifugiato, nonché l'art. 4, Protocollo IV alla CEDU che proibisce le espulsioni collettive di stranieri, i legali che rappresentavano gli 84 stranieri non sono più riusciti ad avere alcun contatto con i loro clienti. In questo modo, secondo la Corte dei diritti umani, non è possibile trattare il caso poiché non si ha alcuna notizia di come sono andate le cose in relazione ai singoli ricorrenti; in particolare non si può conoscere alcunché riguardo alla sorte degli stranieri espulsi verso la Libia.

Sempre in tema di condizione dello straniero, la Corte dei diritti umani in *Udorovic c. Italia* ha affermato che non è contraria alla CEDU l'applicazione dell'art. 44 del d.lgs. 386/1998 (Testo unico sull'immigrazione) il quale prevede che le ordinanze con cui il giudice impone la cessazione dei comportamenti discriminatori fondati su razza, etnia, nazionalità o religione, siano adottati in Camera di consiglio, quindi senza il requisito della pubblicità. Nel caso specifico (che riguarda un contenzioso con membri della comunità rom allontanati da alcuni campi rom di Roma nel corso degli anni 1995, 1996 e 1999) la Corte di Strasburgo peraltro accerta la violazione da parte dell'Italia del diritto a un equo processo in quanto in uno dei procedimenti nati dalle citate azioni di sgombero il giudice aveva ommesso di esaminare uno dei gravami presentati dal ricorrente contro la legittimità dell'intervento della forza pubblica.

Tra i casi pendenti davanti alla Corte di Strasburgo figura anche il ricorso 9961/10, presentato da Mohamed Ben Mohamed Mannai, cittadino tunisino. Il ricorrente è stato espulso dall'Italia al termine di un periodo di detenzione di cinque anni per condanna relativa a reati di associazione a delinquere, in quanto ritenuto pericoloso per la sicurezza dello Stato a causa dei suoi legami con ambienti islamisti. Nel febbraio 2010 la Corte europea dei diritti umani, usando della norma di cui all'art. 39 del suo regolamento, chiede alle autorità italiane di sospendere l'esecuzione della misura espulsiva in attesa che si concludesse la procedura avviata a Strasburgo. Le autorità giudiziarie italiane tuttavia autorizzano l'espulsione, prima verso l'Austria (Paese in cui era stato arrestato nel 2005), poi, e definitivamente, verso la Tunisia. Secondo il ricorrente l'Italia ha violato l'art. 3 CEDU, alla luce del pericolo di trattamenti inumani che attende l'individuo in Tunisia, e dell'art. 34 CEDU, per non aver ottemperato alla richiesta di sospensione.

Pendente è anche il caso *Oribabor c. Italia*, relativo all'espulsione di una donna verso la Nigeria: la ricorrente, affetta da HIV, lamenta violazione dell'art. 3 CEDU (trattamenti inumani) in ragione della prevedibile impossibilità, nel Paese di destinazione, di proseguire la cura anti-retrovirale iniziata in Italia.

Infine, anche l'Italia, come la Grecia, presenta situazioni che mettono a dura prova la tenuta del sistema dell'Unione Europea di regolamentazione del regime di protezione dei richiedenti asilo noto come «Dublino II» (regolamento CE 343/2003). La Corte si appresta a esaminare, infatti, due casi in cui i ricorrenti

(cittadini somali) contestano la violazione dell'art. 3 CEDU da parte sia dell'Italia, per non aver offerto alcuna concreta assistenza dopo aver loro rilasciato un permesso di soggiorno per protezione umanitaria, sia dei Paesi Bassi, Stato che, in esecuzione del regolamento comunitario citato, li ha espulsi verso l'Italia, dove li attenderebbe un trattamento inumano (v. *Hasan Mahamed c. Paesi Bassi e Italia*; v. anche *Shukri Ibrahim c. Paesi Bassi e Italia*).

La Corte di Strasburgo potrebbe concludere che, nei fatti, alcuni Paesi dell'UE (nella fattispecie Grecia e Italia) smentiscono quanto affermato nel Protocollo 24 al TUE, ossia che «[g]li Stati membri dell'Unione Europea, dato il livello di tutela dei diritti e delle libertà fondamentali da essi garantiti, si considerano reciprocamente Paesi di origine sicuri a tutti gli effetti giuridici e pratici connessi a questioni inerenti l'asilo».

## 2.6. Immunità parlamentare, legge elettorale

Nel 2010 è giunta a conclusione anche la causa proposta dal sindacato CGIL e dal suo allora Segretario, Sergio Cofferati, contro la decisione della Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari della Camera dei Deputati, confermata dall'aula il 30 giugno 2003, che negava l'autorizzazione a procedere nei confronti del deputato Carlo Taormina in applicazione dell'art. 68 Cost. Il Tribunale di Roma aveva successivamente impugnato l'atto della Camera davanti alla Corte costituzionale, ravvisandovi un conflitto di competenze; la Corte costituzionale, nel 2007, aveva tuttavia ritenuto il ricorso irricevibile. La magistratura voleva procedere nei riguardi dell'onorevole Taormina per il reato di diffamazione, in relazione ad alcune dichiarazioni rese a un'agenzia di stampa in cui il personaggio politico associava la CGIL e il suo Segretario agli ambienti eversivi che avevano commesso, il 19 marzo 2002, l'assassinio del giuslavorista e consulente del Ministero del lavoro Marco Biagi. Davanti alla Corte di Strasburgo i ricorrenti si lamentavano del fatto che il voto della Camera che negava l'autorizzazione a procedere nei riguardi dell'onorevole Taormina li privava del diritto alla giustizia, in violazione dell'art. 6 CEDU.

La Corte aveva già trattato di un caso del tutto simile, proposto sempre dalla CGIL e dal suo Segretario in relazione alla stessa vicenda legata all'omicidio Biagi, questa volta implicante l'immunità votata dal Parlamento all'onorevole Umberto Bossi, riscontrando una violazione da parte dello Stato italiano dell'art. 6 CEDU (*CGIL e Cofferati c. Italia*, sentenza del 24 febbraio 2009). Nella sentenza *CGIL e Cofferati c. Italia*, 6 aprile 2010, la Corte europea dei diritti umani ribadisce che il diritto di accesso a un Tribunale non è assoluto e che tra le limitazioni previste dagli Stati rientra quella a difesa della libera espressione delle opinioni politiche da parte dei parlamentari; tuttavia, secondo la Corte, il fatto che la dichiarazione contestata sia stata rilasciata al di fuori della sede parlamentare e senza riferimento al dibattito svoltosi alle Camere (a cui l'onorevole Taormina non aveva preso parte con dichiarazioni né scritte né orali), impongono di interpretare in senso rigoroso il principio dell'immunità parlamentare. Il fatto che la dichiarazione ritenuta diffamatoria avesse delle implicazioni politiche non esclude che potesse essere esaminata anche sul piano penale. In conclusione (e in linea con precedenti specifici quale, tra gli altri, il caso *Cordova c. Italia* del 2003), la Corte considera che l'Italia, nel rendere di fatto impossibile per i ricorrenti far accertare davanti a un Tribunale l'eventuale responsabilità

penale o civile del parlamentare, ha violato il loro diritto, sancito dall'art. 6 CEDU, di sottoporre a un giudice la presunta violazione di un loro diritto.

Nel 2008, sono stati depositati alla Corte di Strasburgo 17 ricorsi (*v. Saccomanno e altri c. Italia*) con i quali si lamenta una violazione da parte dell'Italia dell'art. 3, Protocollo I alla CEDU, nel dare attuazione, in occasione delle elezioni politiche del 2008, alla l. 270/2005, che prevede liste bloccate e premio di maggioranza. Nel corso del 2010 i ricorsi sono stati comunicati alle parti.

## 2.7. Adozione e affidamento dei figli

La Corte ha trattato di questioni relative all'adozione in due sentenze riguardanti l'Italia. In *Moretti e Benedetti c. Italia* (sentenza del 24 marzo 2010) ha condannato lo Stato convenuto per le carenze che hanno portato a trasferire in affidamento preadottivo a una famiglia un bambino dopo che questi era rimasto dalla nascita per oltre 18 mesi presso un'altra coppia che oltretutto avrebbe voluto adottarlo. A distanza di circa un anno dal traumatico distacco, il giudice minorile aveva dichiarato non più opportuno imporre al minore un ulteriore trauma. La prima famiglia affidataria ha fatto pertanto ricorso alla Corte di Strasburgo contro lo Stato italiano per violazione dell'art. 8 CEDU; la Corte, oltre a riconoscere la violazione, ha disposto il pagamento da parte dello Stato di una somma a titolo di indennizzo per il danno non patrimoniale. Con questa significativa decisione la Corte ha riconosciuto che tra la coppia affidataria e il minore temporaneamente affidatole può sussistere una relazione qualificabile come *vita familiare*, protetta in quanto tale dalla CEDU, quando la durata della convivenza, tenuto conto dell'età del bambino, supera una certa soglia e se la qualità della relazione appare assimilabile a quella che sorge tra genitori e figli.

La disciplina italiana dell'adozione è al centro anche del caso *Godelli c. Italia* (comunicato alle parti nel 2010, non ancora trattato dai giudici). La ricorrente, adottata nel 1949 con la formula dell'affiliazione, ora abrogata, una volta adulta ha richiesto invano di conoscere l'identità della propria madre biologica. Questo dato tuttavia non può essere rivelato (e ciò anche in forza della legislazione vigente: la l. 184/1983) nel caso in cui il genitore biologico abbia dichiarato di non voler comparire nell'atto di nascita o quando abbia consentito all'adozione immediata sotto riserva di mantenere l'anonimato. Tale normativa è stata riconosciuta compatibile con la Costituzione, in quanto volta a consentire alle madri di dare alla luce il proprio figlio anche in situazione di grave precarietà. Tale regolamentazione è tuttavia ritenuta dalla ricorrente contraria al suo diritto alla vita privata, che comprende quello di conoscere il proprio genitore biologico, e pertanto in contrasto con l'art. 8. Il caso, che la Corte affronterà nel 2011, riproduce in buona parte quello trattato in *Odièvre c. Francia* nel 2003. In tale giurisprudenza la Corte ha riconosciuto che una legge che stabilisce in casi eccezionali il segreto assoluto sull'identità del genitore non è in contrasto con l'art. 8.

Anche il caso *Piazzi c. Italia*, deciso il 2 novembre 2010, concerne l'art. 8 CEDU. A seguito di divorzio, il figlio minore della coppia va a vivere con la madre; nonostante l'autorità giudiziaria abbia stabilito in più occasioni il diritto del padre di fare visita al figlio, per oltre quattro anni ogni tentativo di dare esecuzione ai decreti del giudice si è scontrato con i dinieghi della ex moglie e la

scarsa collaborazione delle strutture sociosanitarie locali. A giudizio della Corte di Strasburgo, le autorità italiane sono venute complessivamente meno al loro dovere di prendere misure pratiche per indurre gli ex coniugi a una cooperazione nel miglior interesse del minore.

## **2.8. Intercettazioni telefoniche e ambientali**

Depositato nel 2007, è stato comunicato alle parti nel corso del 2010 il caso *Cariello e altri c. Italia*. Il caso riguarda le intercettazioni telefoniche e ambientali disposte dal Tribunale di Roma nei confronti di un magistrato (e dei suoi familiari), accusato da un «pentito» di corruzione. Strumenti di intercettazione ambientale erano stati collocati anche nei locali del Tribunale presieduto dal ricorrente. Alcuni estratti delle conversazioni intercettate furono pubblicati su un diffuso settimanale. Dopo la conclusione delle indagini, il ricorrente ha promosso azioni in sede giudiziaria contro le misure di sorveglianza prese nei suoi riguardi. Le intercettazioni sono state ritenute legittime, mentre la denuncia contro ignoti per la fuga di notizie che ha condotto a pubblicare atti dell'indagine si è chiusa senza l'identificazione dei responsabili. Il procedimento davanti alla Corte di Strasburgo sarà l'occasione per valutare la correttezza delle implicazioni di una normativa controversa ai sensi della Convenzione europea dei diritti umani, in particolare alla luce degli artt. 8 CEDU (tutela della vita privata e familiare), 6 CEDU, comma 2, e 13 CEDU (presunzione di innocenza).



## Indice analitico

(parole notevoli, principali fonti internazionali, giurisprudenza citata)

### A

Ambiente naturale, rifiuti 47; 48; 55; 179; 185; 208

Asilo, rifugiati 18; 32; 33; 37; 39; 40; 42; 45; 49; 62; 69; 70; 77; 79; 80; 104; 107; 125; 133; 136; 148; 155; 156; 161; 162; 164; 166; 169; 172; 179; 184; 185; 189; 195-198; 200; 206; 212; 218; 227; 245; 246; 249; 254; 255; 271-273

Australia 207

Austria 137; 144; 145; 148; 235; 272

### B

Balcani 218; 223; 224

Bielorussia 46; 83; 97; 141; 203; 207

Biodiversità 99

Bioetica, biomedicina 39; 41; 67; 93; 94; 106; 113; 180; 182; 233

Burundi 140

### C

Cambogia 140; 146

Canada 98; 138; 145; 155; 203; 205; 207

Carta dei diritti fondamentali dell'UE, 2000  
19; 24; 43; 44; 46; 47; 56-58; 118; 205; 207-209; 213; 229-233; 235-237; 240; 242; 256-258

Art. 1 230; 232; 233

Art. 7 235; 242

Art. 9 235; 242

Art. 15 233

Art. 21 235; 237

Art. 24 242

Art. 26 240

Art. 35 240

Art. 43 213

Art. 44 207

Art. 47 256

Carta delle Nazioni Unite, 1945 13; 24; 44; 56-58; 178

Carta sociale europea (riveduta), 1996 40; 186; 190-194

Cassazione civile

Ord. Sez. I, 19 gennaio 2010, n. 823 252

Ord. Sez. VI, 27 luglio 2010, n. 17576 254

Sent. Sez. I, 15 gennaio 2007, n. 747 251

Sent. Sez. I, 16 ottobre 2007, n. 21748 233

Sent. Sez. I, 2 luglio 2008, n. 18174 253

Sent. Sez. I, 8 luglio 2009, n. 16086 262

Sent. Sez. I, 16 ottobre 2009, n. 22080 252

Sent. Sez. I, 3 dicembre 2009, n. 25466 245

Sent. Sez. I, 21 gennaio 2010, n. 1073 253

Sent. Sez. I, 28 gennaio 2010, n. 1895 263

Sent. Sez. I, 17 febbraio 2010, n. 3804 251

Sent. Sez. I, 17 febbraio 2010, n. 3805 251

Sent. Sez. I, 1° marzo 2010, n. 4868 253

Sent. Sez. I, 10 marzo 2010, n. 5856 252

Sent. Sez. I, 15 marzo 2010, n. 6297 262

Sent. Sez. I, 17 marzo 2010, n. 6500 231

Sent. Sez. I, 26 marzo 2010, n. 7280 250

Sent. Sez. I, 26 marzo 2010, n. 7281 250

Sent. Sez. I, 6 maggio 2010, n. 11030 262

Sent. Sez. I, 7 maggio 2010, n. 11124 231

Sent. Sez. I, 19 maggio 2010, n. 12290 250

Sent. Sez. I, 28 maggio 2010, n. 13197 243

Sent. Sez. I, 11 giugno 2010, n. 14063 250

Sent. Sez. I, 19 luglio 2010, n. 16870 250

Sent. Sez. I, 4 ottobre 2010, n. 20626 263

Sent. Sez. III, 2 febbraio 2010, n. 2352 230; 233; 238

Sent. Sez. III, 1° dicembre 2010, n. 24401 233

Sent. Sez. VI, 8 luglio 2010, n. 32685 259

Sent. Sez. Un., 26 gennaio 2004, n. 1338 262

Sent. Sez. Un., 26 gennaio 2004, n. 1339 262

Sent. Sez. Un., 26 gennaio 2004, n. 1340 262

Sent. Sez. Un., 26 gennaio 2004, n. 1341 262

Sent. Sez. Un., 11 novembre 2008, n. 26972 232

Sent. Sez. Un., 11 novembre 2008, n. 26975 232

Sent. Sez. Un., 9 settembre 2009, n. 19394 254

Sent. Sez. Un., 1° giugno 2010, n. 13332 237

- Sent. Sez. Un., 25 ottobre 2010, n. 21799  
252
- Sent. Sez. Un., 25 ottobre 2010, n. 21803  
252
- Cassazione penale
- Ord. Sez. II, 27 maggio 2010, n. 22357  
257
- Sent. Sez. I, 25 febbraio 2010, n. 10240  
243
- Sent. Sez. II, 21 maggio 2010, n. 28658  
233
- Sent. Sez. II, 9 luglio 2010, n. 28282 236
- Sent. Sez. III, 3 febbraio 2010, n. 18527  
242
- Sent. Sez. IV, 4 febbraio 2004, n. 26938  
242
- Sent. Sez. V, 29 ottobre 2009, n. 49694  
236
- Sent. Sez. V, 15 aprile 2010, n. 18072 234
- Sent. Sez. VI, 28 aprile 2010, n. 20514  
248
- Sent. Sez. VI, 23 novembre 2010, n. 45492  
261
- Caucaso del sud 207
- Centro interdipartimentale di ricerca e servizi  
sui diritti della persona e dei popoli, Uni-  
versità di Padova 11; 12; 25; 26; 55; 56;  
68; 106; 116; 119; 121; 124-127; 198
- Chiesa cattolica 241
- Cina 136; 205; 207; 243; 245
- Cittadini UE 237
- Colombia 70; 98; 142; 147
- Comitato europeo dei diritti sociali, decisioni  
su reclami
- COHRE v. Italy*, no. 58/2009 186; 192;  
193
- ERRC v. Italy*, no. 27/2004 192; 193
- EUROFEDOP v. Italy*, no. 4/1999 192
- OMCT v. Italy*, no. 19/2003 192
- Conflitti armati 32; 34; 35; 62; 78; 108; 133;  
142; 157; 173; 209; 221; 223
- Conflitto di interesse 204; 220; 250; 251
- Convenzione contro la tortura e altre pene o  
trattamenti crudeli, inumani o degradanti,  
1984 17; 19; 33; 36; 140; 149; 150; 157;  
164
- Convenzione internazionale per l'eliminazione  
di ogni forma di discriminazione razziale,  
1965 157
- Convenzione europea per la prevenzione della  
tortura e delle pene o trattamenti inumani o  
degradanti, 1987 40; 183; 188
- Convenzione europea per la salvaguardia dei  
diritti umani e delle libertà fondamentali,  
1950 12; 13; 18; 19; 21; 39; 41; 43; 44; 46;  
47; 57; 58; 107; 183; 185-189; 195; 198;  
205; 207; 209; 210; 227-233; 235-237; 242;  
243; 248; 250; 255-263; 265-275
- Art. 1 272
- Art. 2 265; 269; 272
- Art. 3 188; 189; 248; 258; 269; 270; 272;  
273
- Art. 4 270
- Art. 5 268
- Art. 6 230; 243; 255; 256; 259; 262; 266-  
270; 273-275
- Art. 7 255; 257; 269
- Art. 8 235; 242; 243; 259; 269; 270; 274;  
275
- Art. 9 265
- Art. 12 235
- Art. 13 230; 269; 270; 272; 275
- Art. 14 235; 237; 248; 270
- Art. 34 248; 271; 272
- Art. 35 187; 266
- Art. 36 195
- Art. 46 266
- Protocollo I, 1952, art. 1 248; 260; 261;  
266-268; 270
- Protocollo I, 1952, art. 2 265
- Protocollo I, 1952, art. 3 263; 269; 273
- Protocollo IV, 1963, art. 2 268
- Protocollo IV, 1963, art. 4 272
- Protocollo XII, 2000 41; 198
- Protocollo XIV, 2004 39; 183; 185; 187;  
230
- Convenzione internazionale per la protezione  
di tutte le persone dalle sparizioni forzate,  
2006 36; 137; 149; 157
- Convenzione internazionale sulla protezione  
dei diritti di tutti i lavoratori migranti e dei  
membri delle loro famiglie, 1990 78; 149;  
157; 158; 161; 166; 198; 249
- Convenzione per l'eliminazione di tutte le for-  
me di discriminazione nei confronti delle  
donne, 1979 34; 85; 157
- Convenzione-quadro per la protezione delle  
minoranze nazionali, Consiglio d'Europa,  
1995 187; 200; 239
- Convenzione sui diritti del bambino, 1989 15;  
34; 56-58; 71; 85; 87; 93; 126; 157; 158;  
237; 242; 244; 250; 253; 254; 258
- Convenzione sui diritti delle persone con di-  
sabilità, 2006 35; 47; 95; 157; 240
- Corea del Nord 46; 69; 70; 138; 140; 144;  
207
- Corea del Sud 203; 207
- Corte costituzionale 19; 27; 52; 93; 167; 169;  
227-232; 235-242; 244-249; 256; 257;  
258-262; 273
- Sent. 23 novembre 2006, n. 393 257
- Sent. 24 ottobre 2007, n. 348 228; 262
- Sent. 25 ottobre 2007, n. 349 228; 262
- Sent. 7 novembre 2007, n. 365 239
- Sent. 15 maggio 2008, n. 148 244; 249
- Sent. 26 novembre 2009, n. 311 228
- Sent. 4 dicembre 2009, n. 317 228; 259
- Sent. 18 febbraio 2010, n. 51 241

- Sent. 26 febbraio 2010, n. 80 239; 240  
 Sent. 12 marzo 2010, n. 93 231; 256; 261  
 Sent. 15 aprile 2010, n. 134 237  
 Sent. 15 aprile 2010, n. 138 235  
 Sent. 28 maggio 2010, n. 190 255  
 Sent. 24 giugno 2010, n. 227 257  
 Sent. 8 luglio 2010, n. 249 245  
 Sent. 8 luglio 2010, n. 250 246  
 Sent. 17 luglio 2001, n. 252 249  
 Sent. 22 luglio 2010, n. 269 248  
 Sent. 8 ottobre 2010, n. 293 261  
 Sent. 22 ottobre 2010, n. 299 249  
 Sent. 17 dicembre 2010, n. 359 247
- Corte di giustizia UE 43; 45; 47; 210; 213; 228-231; 237; 244; 258  
 Ric., 29 luglio 2010, Commissione c. Italia 48  
 Sent. C-29/69, 12 novembre 1969, *Stauder* 210  
 Sent. C-4/73, 14 maggio 1974, *Nold* 210  
 Sent. C-11/70, 17 dicembre 1979, *Handels-gesellschaft* 210  
 Sent. C-388/01, 16 gennaio 2003, Commissione delle Comunità europee c. Repubblica italiana 237  
 Sent. C-66/08, 17 luglio 2008, *Kozłowski* 258  
 Sent. C-123/08, 6 ottobre 2009, *Wolzenburg* 258  
 Sent. C-555/07, 19 gennaio 2010, *Küçük-deveci* 47; 230  
 Sent. C-92/09 e C-93/09, 9 novembre 2010, *Völker und Markus Schecke, Hartmut Eifert* 47
- Corte europea dei diritti umani 18; 19; 21; 27; 39; 86; 111; 183; 185-187; 189; 193; 195-197; 204; 205; 210; 227; 229; 231; 232; 234; 242; 244; 248; 252; 255-257; 259-263; 265-275  
*Barbaro v. Italy*, no. 16436/02, 16 February 2010 269  
*Ben Khemais v. Italy*, no. 246/07, 24 February 2009 185; 196; 271  
*Bocellari and Rizza v. Italy*, no. 399/02, 13 November 2007 268  
*Bongiorno and Others v. Italy*, no. 4514/07, 5 January 2010 268  
*C.G.I.L. and Cofferati v. Italy*, no. 46967/07, 24 February 2009 273  
*C.G.I.L. and Cofferati v. Italy (no. 2)*, no. 2/08, 6 April 2010 273  
*Calabrò v. Italy*, no. 17426/02, 23 March 2010 270  
*Cariello and Others v. Italy*, no. 14064/07 275  
*Carrella v. Italy*, no. 33955/07 269  
*Celano and Others v. Italy*, no. 14830/07 268  
*Cocchiarella v. Italy* [GC], no. 64886/01, ECHR 2006-V 266  
*Colacione v. Italy*, no. 47348/08 270  
*Cordova v. Italy (no. 1)*, no. 40877/98, ECHR 2003-I 273  
*Gaglione and Others v. Italy*, no. 45867/07, 21 December 2010 266  
*Giuliani and Gaggio v. Italy*, no. 23458/02, 25 August 2009 265  
*Godelli v. Italy*, no. 33783/09 274  
*Guadagno v. Italy*, no. 61820/08 271  
*Guiso-Gallisay v. Italy (just satisfaction)* [GC], no. 58858/00, 22 December 2009 267  
*Hasan Mahamed v. The Netherlands and Italy*, no. 44517/09 273  
*Hussun and Others v. Italy (striking out)*, nos. 10171/05, 10601/05, 11593/05 and 17165/05, 19 January 2010 272  
*Lautsi v. Italy*, no. 30814/06, 3 November 2009 265  
*Leone v. Italy*, no. 30506/07, 2 February 2010 268  
*Lorenzetti v. Italy*, no. 32075/09 270  
*Mannai v. Italy*, no. 9961/10 272  
*Maselli v. Italy (just satisfaction)*, no. 63866/00, 29 July 2010 267  
*Mauriello v. Italy*, n. 14862/07 268  
*Menarini Diagnostics srl v. Italy*, no. 43508/08 270  
*Messeni Nemagna e altri v. Italy*, no. 49199/06 268  
*Milanova nad Others v. Italy*, no. 40020/03 270  
*Mole v. Italy*, no. 24421/03, 12 January 2010 269  
*Montani v. Italy*, no. 24950/06, 19 January 2010 269  
*Moretti and Benedetti v. Italy*, no. 16318/07, ECHR 2010 274  
*Odièvre v. France* [GC], no. 42326/98, ECHR 2003-III 274  
*Oribabor v. Italy*, no. 34724/10 272  
*Piazzani v. Italy*, no. 36168/09, 2 November 2010 274  
*Plalam S.P.A. v. Italy*, no. 16021/02, 18 May 2010 267  
*Quattrone v. Italy*, no. 13431/07 267  
*Rantsev v. Cyprus and Russia*, no. 25965/04, 7 January 2010 270  
 Regolamento CtEDU (misure temporanee) 185; 186; 195; 197; 272  
*Rosmini v. Italy*, no. 5097/08 269  
*S.H. and Others v. Austria*, no. 57813/00, 1 April 2010 235  
*Saadi v. Italy* [GC], no. 37201/06, 28 February 2008 248; 259; 271  
*Saccommanno and Others v. Italy*, no. 11583/08 274

- Scorpo and Costa v. Italy*, no. 36183/07 267  
*Shukri Ibrahim v. The Netherlands and Italy*, no. 2303/10 273  
*Tombesi and 65 Others v. Italy*, no. 31228/08264 267  
*Torreggiani v. Italy*, no. 43517/09 269  
*Trabelsi v. Italy*, no. 50163/08, 13 April 2010 196; 271  
*Udorovic v. Italy*, no. 38532/02, 18 May 2010 272  
*Villa v. Italy*, no. 19675/06, 20 April 2010 268
- Corte penale internazionale 12; 19; 70; 140; 173; 221; 222
- Costa d'Avorio 46
- Costa Rica 140; 146
- Costituzione italiana 11; 13; 20; 24-26; 31; 44; 49; 51; 54; 55; 57; 58; 91; 118; 121; 128; 201; 228; 229; 235; 236; 238; 244; 249; 255; 256; 274
- Art. 2 49; 201; 232; 235; 237; 240; 242; 246; 247; 254
- Art. 3 13; 49; 167; 201; 235-237; 245-247; 254; 256; 258
- Art. 4 49; 50
- Art. 6 49; 201; 238
- Art. 7 49
- Art. 8 49
- Art. 9 49
- Art. 10 49; 229; 237; 254
- Art. 11 13; 49; 229; 231; 258
- Art. 13 49; 255
- Art. 15 259
- Art. 18 49
- Art. 21 49
- Art. 24 230; 256
- Art. 25 246; 247; 256
- Art. 27 247; 255; 258
- Art. 28 49
- Art. 29 50; 235; 236; 240
- Art. 30 49; 170; 242
- Art. 31 242
- Art. 32 233; 240
- Art. 34 50
- Art. 35 50; 167
- Art. 37 167
- Art. 38 240
- Art. 42 49; 233
- Art. 43 49
- Art. 44 49
- Art. 47 50
- Art. 48 49; 50
- Art. 51 160; 162; 167
- Art. 52 49; 50
- Art. 53 49
- Art. 54 49
- Art. 68 273
- Art. 76 261
- Art. 111 256; 262
- Art. 117(1) 43; 228-231; 235; 237; 247; 248; 256; 258; 260; 261
- Art. 117(2) 238; 248
- Crimine transnazionale 22; 134; 150; 171; 173; 189; 198
- Croazia 137; 143; 205
- Cuba 72; 74; 76; 81; 137; 138; 143; 145; 206; 207
- Cultura di pace 27; 55; 59; 60; 67; 105; 115; 120-125
- D**
- Danno non patrimoniale risarcibile 227; 232; 233; 262; 263; 274
- Democrazia, stato di diritto 43-45; 58; 76; 110; 133; 140; 153; 155; 182; 186; 206; 208; 210; 211; 215
- Dialogo interculturale 12; 92; 93; 99; 123; 125; 182; 195; 199
- Dichiarazione universale dei diritti umani, 1948 11; 13; 24; 43; 54; 56-58; 121
- Difensori dei diritti umani 70; 86; 144; 151; 152; 185; 206; 209
- Dignità della persona 11-13; 17; 25; 41; 44; 46; 49; 63; 77; 100; 101; 156; 170; 174; 178; 191; 193; 227; 230; 232; 233; 249
- Diritto al lavoro 17; 32; 33; 45; 49; 50; 73; 87; 149; 158; 161; 174-177; 190; 191; 233; 249
- Diritto all'alloggio 140; 144; 146; 151; 161; 193; 196; 197; 199; 201; 218
- Diritto alla salute 41; 48; 50; 52; 54; 62; 77; 79; 80; 87; 89; 90; 93-95; 97; 124; 129; 142; 168; 171; 176; 189; 197; 199; 201; 219; 233-235; 240; 246; 249; 251; 268
- Diritto di sciopero 50; 68; 87; 99; 102; 103
- Donne, pari opportunità 15; 50; 51; 54; 60; 61; 67; 84; 87; 88; 90; 91; 95; 115-118; 122-125; 128; 134; 160; 162; 165; 167-169; 172; 199; 216
- Violenza contro le donne 23; 88; 102; 128; 134; 145; 148; 161; 167; 168; 209
- Durata ragionevole del processo 18; 186; 228; 262; 267
- E**
- Educazione, formazione, ricerca 17; 24; 25; 31; 33; 37; 38; 45; 49; 50; 53; 55; 56; 59; 61; 68; 84; 88; 89; 94; 95; 97; 99; 106; 112; 113; 119-121; 124; 126; 127; 130; 140; 141; 146; 148; 151-153; 160; 169; 171; 172; 178-181; 194-199; 201; 208; 218; 240; 249
- Elezioni 44; 52; 53; 109; 203; 205; 211; 215-217; 239; 263; 269; 273; 274
- Eritrea 46; 78; 80; 195
- Esecuzioni arbitrarie, sommarie o extragiudiziarie 137; 161; 153
- Espropriazione indiretta 260; 261; 267

- Ex Jugoslavia 12; 46; 222  
 Ex Repubblica iugoslava di Macedonia 205
- F**  
 Federazione Russa 18; 205; 270  
 Filippine 24; 136; 140; 145; 207  
 Francia 24; 54; 136; 137; 145; 146; 274
- G**  
 Genere 60; 61; 84; 88; 110; 117; 122; 128; 140; 148; 167; 168; 200; 206; 207; 212; 216; 227; 235  
 Germania 18; 144-146; 148; 186; 222; 251  
 Giappone 138; 144-146; 156; 181; 203; 205  
 Giurisdizione universale 20; 164  
 Giurisprudenza di merito  
     Giudice di pace Ceglie Messapico, sent. 18 febbraio 2010, n. 15 232  
     Giudice monocratico Tribunale Udine, ord. 29 giugno 2010 236  
     Tribunale Catania, ord. 21 ottobre 2010 235  
     Tribunale Firenze, decreto 22 dicembre 2010 234  
     Tribunale Milano, sent. 1° febbraio 2010, n. 1220 254  
     Tribunale Monza, sent. 4 maggio 2010, n. 839 243  
     Tribunale Nola, sez. II, sent. 18 agosto 2010 232  
     Tribunale Novara, sent. 1° marzo 2010 230; 242  
     Tribunale Palermo, sent. 18 giugno 2010 233  
     Tribunale Salerno, sent. 9 gennaio 2010, n. 191 235  
     Tribunale Sulmona, sent. 21 luglio 2010 232  
     Tribunale Tivoli, sent. 22 giugno 2010 253  
     Tribunale Varese, decreto 25 agosto 2010 233  
     Tribunale Varese, sent. 10 febbraio 2010 232  
     Tribunale Varese, sez. I, sent. 12 aprile 2010, n. 488 232
- Giustizia amministrativa  
     Consiglio di Stato, Sez. IV, sent. 2 marzo 2010, n. 1220 230  
     Consiglio di Stato, Sez. V, sent. 27 aprile 2010, n. 2352 238  
     Consiglio di Stato, Sez. V, sent. 15 settembre 2010, n. 6778 239  
     Consiglio di Stato, Sez. VI, sent. 5 febbraio 2010, n. 543 244  
     Consiglio di Stato, Sez. VI, sent. 7 maggio 2010, n. 2749 241  
     Consiglio di Stato, Sez. VI, sent. 15 giugno 2010, n. 3760 230; 243  
     Consiglio di Stato, Sez. VI, sent. 21 luglio 2010, n. 4774 244  
     Consiglio di Stato, Sez. VI, sent. 27 luglio 2010, n. 4904 244  
     Consiglio di Stato, Sez. VI, sent. 29 settembre 2010, n. 7200 230; 243  
     TAR Brescia Lombardia, sez. II, sent. 4 febbraio 2010, n. 581 240  
     TAR Brescia Lombardia, sez. II, sent. 20 maggio 2010, n. 2070 230; 261  
     TAR Calabria, sez. II, sent. 8 settembre 2010, n. 2547 240  
     TAR Campania, sez. IV, sent. 20 aprile 2010, n. 2054 240  
     TAR Campania, sez. IV, sent. 24 maggio 2010, n. 8328 240  
     TAR Campania, sez. IV, sent. 3 agosto 2010, n. 17222 240  
     TAR Lazio, sent. 18 maggio 2010, n. 11984 229; 260  
     TAR Liguria, sez. I, sent. 18 novembre 2010, n. 10405 260  
     TAR Milano Lombardia, sez. III, sent. 9 febbraio 2010, n. 310 244  
     TAR Milano Lombardia, sez. IV, sent. 18 ottobre 2010, n. 6984 263
- Guinea 46; 144
- H**  
 Haiti 16; 81; 140; 141; 143; 224  
 Hiv/AIDS 124; 142; 171; 207
- I**  
 Immigrati, stranieri 17-19; 22; 23; 37; 41; 45; 46; 61; 62; 69; 74; 78; 80; 84; 86; 87; 89-92; 96; 104; 108; 122; 130; 148-158; 160-162; 164; 166; 170; 174-177; 184; 188; 189; 192; 194-201; 212; 213; 224; 227; 230; 236-238; 241-249; 251-254; 272  
     Centri per migranti 69; 76; 77; 79; 155; 188; 238; 242  
     Espulsione, respingimento 76; 152; 155; 164; 166; 177; 185; 186; 188; 189; 194; 195-197; 200; 218; 230; 238; 241-246; 248; 271; 272  
     Minori d'età 67; 71; 86; 87; 96; 127; 169; 171; 172; 199; 245; 252  
     Residenza 130; 237; 257; 258
- Immunità parlamentare 51; 273  
 Infanzia e adolescenza 15; 16; 17; 34; 41; 42; 50; 56-59; 63; 67; 69; 71; 72; 78; 82; 84-88; 90-93; 96-98; 100; 101; 103-105; 110; 115; 119; 121-124; 126; 127; 129; 130; 133; 136; 140; 142; 143; 145; 157-159; 161; 166; 168-175; 179; 183; 192; 196; 198; 202; 206; 209; 212; 218; 227; 234; 236; 237; 239; 240; 242-245; 249-254; 258; 274  
     Adozione, affidamento 31-43; 50; 55; 68; 71; 87; 88; 97; 98; 112; 115; 122; 141-143; 146; 147; 158; 160; 161; 165; 169;

## Indice analitico

170; 173; 184; 192; 193; 199; 202; 203;  
212; 219; 237; 238; 249-254; 256; 274  
Violenza nei confronti dei minori 34; 86-  
88; 90; 91; 157; 169; 171-173  
Iran 46; 69; 70; 73-76; 78; 81; 138; 147; 156;  
207  
Islanda 205; 214  
Israele 70; 144; 203; 207  
Istituzioni indipendenti di garanzia dei diritti  
umani 14; 16; 19; 26; 66; 68; 99; 115;  
116; 122; 195; 212  
Difesa civica 14; 16; 63; 67; 115-119; 121;  
122; 125; 128; 137; 203; 212; 214  
Principi di Parigi 14; 15; 67; 105; 149;  
150; 162  
Pubblica tutela dell'infanzia 63; 71; 87;  
88; 91; 97; 100; 101; 119; 121; 122; 126;  
127

## K

Kirgizistan 14; 145; 203; 207  
Kosovo 184; 223; 224

## L

Libano 46; 143; 222; 223  
Liberia 46; 143  
Libertà di espressione, pluralismo nei media  
18; 19; 27; 75; 81; 86; 89-91; 102; 153;  
154; 162; 166; 170; 190; 197; 199; 203;  
204; 206; 215-220; 238; 254  
Libertà personale e condizioni penitenziarie  
18; 21; 49; 52; 69; 72-74; 76-82; 85; 86;  
94; 109; 129; 146; 150; 152-154; 162;  
164; 165; 170; 171; 188; 189; 199; 212;  
220; 222; 227; 230; 242; 245; 255; 258;  
259; 269; 271; 272  
Libia 70; 72; 75; 80; 162; 164; 188; 195; 207;  
224; 272  
Lombardia 58-60; 62; 63; 89; 97; 118; 230;  
240; 244; 261; 263

## M

Madagascar 141; 147; 207  
Marginalità, disagio, esclusione sociale 45; 86;  
87; 125; 129; 133; 161; 169; 171; 193;  
194; 201  
Marocco 24; 96; 140; 203; 253  
Mediaset 203; 216; 219  
Medio Oriente 73; 75; 120; 142; 184  
Messico 81; 138; 139; 144; 147; 203; 207  
Minoranze 27; 39; 41; 49; 148; 152; 183; 185;  
187; 193; 199; 200-202; 207; 215; 217;  
218; 238; 239  
Linguistiche 49; 123; 198; 201; 202; 238  
*Mobbing* 230  
Montenegro 205  
Mutilazioni genitali femminili 69; 72; 88; 90;  
134; 142; 167; 171  
Myanmar/Birmania 46; 78; 138; 140; 141; 207

## N

Nepal 207  
Nigeria 79; 144; 147; 207; 272  
Non-discriminazione 15; 17-20; 27; 32-34;  
36; 42; 44; 47; 49; 50; 57; 60; 69; 85; 88;  
89; 90; 123; 125; 133; 136; 137; 140; 146-  
152; 155; 157-162; 165-168; 174; 175;  
177; 179-181; 183; 184; 191-200; 203;  
206; 209; 212; 213; 215; 216; 218; 219;  
227; 231; 235-239; 241; 242; 245; 246;  
248; 254; 258  
Antirazzismo 13; 15; 17-20; 27; 32; 42;  
56; 69; 85; 88-90; 125; 133; 136; 137;  
146; 148-154; 157; 160-162; 165; 166;  
178; 180; 183; 184; 193-199; 211-213;  
215; 216; 236-238; 254; 272  
Norma «Pace diritti umani» 24; 55; 56; 58;  
115; 121  
Norvegia 18; 143; 144; 148; 156; 214; 217

## O

Obiezione di coscienza 54; 94  
Omofobia, transfobia 79; 212  
Omosessualità 79; 104; 235; 236  
Organizzazioni di società civile 12; 14; 15; 18;  
24; 26-28; 67-69; 71; 87-90; 92; 98; 99;  
104-106; 108; 120; 122; 123; 125; 129;  
139; 141; 147; 148; 150; 155; 158; 162;  
184; 186; 187; 189; 192; 195; 197; 198;  
200; 209; 212; 213; 216; 218; 219

## P

Pakistan 75; 143-145; 207  
Patrimonio culturale 99; 179-181  
Patto internazionale sui diritti civili e politici,  
1966 13; 32; 54; 56; 57; 89; 105; 153;  
157; 162; 163; 242; 256; 257  
Patto internazionale sui diritti economici,  
sociali e culturali, 1966 13; 25; 56; 85;  
105; 157; 158; 242  
Pena di morte 21; 32; 39; 50; 68; 72; 133;  
134; 140; 206; 209; 245  
Persone anziane 58; 129  
Persone con disabilità 17; 32; 35; 47; 50; 55;  
67; 84; 86-88; 90; 94; 95; 105; 125; 129;  
136; 144; 148; 157-159; 171; 172; 227;  
239; 240; 241  
Povertà 45; 92; 93; 125; 138; 140; 146; 161;  
171; 192; 193  
Processo penale 52; 254; 255; 256; 259  
Contumacia 18; 52; 228; 254; 258; 259  
Estradizione 52; 248; 258  
Mandato d'arresto europeo 228; 257; 258  
Provincia Autonoma di Bolzano 59; 61; 63;  
116; 118  
Provincia Autonoma di Trento 51; 59; 61-63;  
116; 118; 235

**R**

Radio televisione italiana (RAI) 71; 101; 163; 203; 204; 219  
 Regione Abruzzo 58; 59-63; 118  
 Regione Basilicata 59; 60; 61; 63; 80; 118  
 Regione Calabria 58; 60; 61; 63; 89; 90; 108; 116; 152; 240  
 Regione Campania 47; 59-61; 63; 89; 90; 97; 115; 116; 127; 208; 213; 240; 261  
 Regione Friuli-Venezia Giulia 52; 59-61; 63; 116-119; 127; 201; 236-238  
 Regione Liguria 59-63; 116; 118; 238; 240; 260  
 Regione Marche 57-60; 62; 63; 116; 118; 119; 124; 127  
 Regione Molise 59; 60; 63; 109; 116; 118; 119; 127  
 Regione Piemonte 58-60; 62; 63; 89; 97; 110; 112; 118; 119; 238  
 Regione Sardegna 59; 61; 62; 63; 117  
 Regione Sicilia 61; 62; 89; 90; 97; 116-118  
 Regione Toscana 59; 61-63; 89; 97; 116-118; 248; 249  
 Regione Umbria 58; 60-63; 116  
 Regione Valle d'Aosta 52; 60-63; 118; 244  
 Regione del Veneto 11; 12; 27; 55; 56; 60-63; 95; 97; 115-119; 121-130; 198; 238; 239  
 Regno Unito 18; 146; 148; 269  
 Repubblica democratica del Congo 46; 73; 207; 224  
 Revisione periodica universale (UPR) 15; 16; 27; 69; 70; 72; 85; 89; 105; 106; 139; 147; 150; 155  
 Rom, sinti e *travellers* 18; 19; 47; 61; 62; 69; 86; 89; 90; 92; 93; 148; 152; 153; 155; 161-163; 165; 166; 170; 177; 184; 186; 192-199; 201; 213; 215-218; 270; 272  
 Sgomberi 152; 193; 196; 213; 218; 272  
 Ruanda 222

**S**

Schiavitù, tratta 22; 23; 33; 34; 53; 69; 77; 82; 88; 90; 91; 136; 148; 154; 157; 166; 168; 169; 171-173; 184; 196-199; 207; 215; 216; 220; 224; 234; 244; 268; 270  
 Senegal 24; 134; 140  
 Servizi sociali 22; 63; 126; 127; 129; 161; 240  
 Slovenia 24; 140; 147  
 Solidarietà internazionale, cooperazione allo sviluppo 24; 27; 45; 49; 53-55; 58-60; 83; 84; 92; 99; 104; 107; 113; 115; 120-125; 128; 134; 139; 148; 182; 207; 208  
 Somalia 46; 69; 78-80; 140; 142; 147; 157; 224; 273  
 Sparizioni forzate 17; 36; 86; 137; 145; 149; 157; 158  
*Stalking* 23; 88; 129; 167

**Stati Uniti d'America**

46; 143; 145; 146; 203; 205-207; 224

Striscia di Gaza 120; 144  
 Sudan 80; 140; 195; 224  
 Svezia 136; 148; 194  
 Svizzera 24; 140; 156

**T**

Territori palestinesi occupati 69; 70; 137; 140; 143; 144; 203; 207; 224  
 Terrorismo 32; 33; 36; 39; 40; 42; 46; 86; 138; 148; 173; 184; 207; 216; 248; 254; 271  
 Thailandia 143; 207  
 Tortura, trattamenti inumani 15; 17-21; 27; 32; 33; 36; 39; 40; 69; 72; 76; 78; 85; 86; 105; 125; 133; 137; 140; 144; 148-150; 153; 157-159; 162-166; 183; 187-189; 192; 197; 209; 227; 245; 248; 258; 269-272  
 Transdnistria (Repubblica di Moldavia) 46  
 Trattato di Lisbona 19; 27; 43-45; 205; 207; 209; 210; 227-231; 233; 261  
 Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea 43-46; 207; 213; 227; 228; 231; 237; 258  
 Art. 18 237; 258  
 Art. 77 45  
 Art. 78 45  
 Art. 79 45  
 Art. 218 44  
 Art. 227 207  
 Art. 228 213  
 Art. 267 228; 231  
 Trattato sull'Unione Europea 43-46; 210; 211; 227; 229; 230; 237; 273  
 Art. 2 44  
 Art. 6 44; 229; 230  
 Art. 7 44  
 Art. 11 44  
 Art. 18 210  
 Art. 21 44; 45  
 Art. 27 210; 211  
 Art. 33 211

Tribunali penali internazionali 46; 222

Tunisia 82; 185; 196; 203; 248; 271; 272

Turchia 18; 76; 133; 141; 205; 254; 258

**U**

Ucraina 18; 97; 98; 145; 207; 258

**V**

Venezuela 207  
 Vita privata e familiare 36; 50; 47; 68; 92; 99; 101; 102; 129; 152; 170; 185; 192-194; 212; 230; 235; 236; 242-244; 253; 259; 274; 275  
 Volontariato 12; 55; 87; 89; 92; 105; 150; 185

**Y**

Yemen 75; 135; 136; 207

**Z**

Zimbabwe 46; 207



## 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 Candidate in Political Science: Comparative and European Politics, Università di Siena.

**Paola Degani**, Professore aggregato di Diritti umani e condizione femminile nella Laurea magistrale in Istituzioni e politiche dei diritti umani e della pace dell'Università di Padova dove insegna anche Politiche pubbliche e diritti umani.

**Pietro de Perini**, Dottore magistrale in Istituzioni e politiche dei diritti umani e della pace presso l'Università di Padova. PhD Candidate, Department of International Politics, City University London.

**Paolo De Stefani**, Professore aggregato di Tutela internazionale dei diritti umani nella Laurea in Scienze politiche, relazioni internazionali, diritti umani dell'Università di Padova dove insegna anche Diritto internazionale umanitario e penale. È Direttore nazionale per l'Italia del programma di Master Europeo in diritti umani e democratizzazione.

**Marco Mascia**, Professore associato di Relazioni internazionali, Cattedra Europea Jean Monnet di Sistema politico dell'Unione Europea all'Università di Padova. Nella stessa Università è Direttore del Centro interdipartimentale sui diritti della persona e dei popoli, Presidente del Consiglio di corso di laurea magistrale in Istituzioni e politiche dei diritti umani e della pace, Coordinatore del Centro Europeo di Eccellenza Jean Monnet.

**Antonio Papisca**, Professore emerito dell'Università di Padova dove insegna Organizzazione internazionale dei diritti umani e della pace nella Laurea magistrale in Istituzioni e politiche dei diritti umani e della pace ed è Titolare della Cattedra UNESCO Diritti umani, democrazia e pace. Direttore della rivista «Pace diritti umani/Peace human rights», edita da Marsilio, ha promosso nel 1982 la creazione del Centro interdipartimentale sui diritti della persona e dei popoli all'interno dell'Università di Padova. Negli anni dal 1994 al 2002 è stato membro del Comitato interministeriale dei diritti umani presso il Ministero degli affari esteri e della Commissione diritti umani presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri.



Stampato da  
La Grafica & Stampa editrice s.r.l., Vicenza  
per conto di Marsilio Editori® in Venezia

Le fotocopie per uso personale del lettore possono essere effettuate nei limiti del 15% di ciascun fascicolo del periodico dietro pagamento alla SIAE del compenso previsto dall'art. 68, commi 4 e 5, della legge 22 aprile 1941 n. 633.

Le riproduzioni effettuate per finalità di carattere professionale, economico o commerciale o comunque per uso diverso da quello personale possono essere effettuate a seguito di specifica autorizzazione rilasciata da AIDRO ([www.aidro.org](http://www.aidro.org)).

EDIZIONE

10 9 8 7 6 5 4 3 2 1

ANNO

2011 2012 2013 2014 2015

Marsilio

pace diritti umani  
2010

# 3. pace diritti umani

peace human rights

Marsilio ■ Centro Diritti Umani Università di Padova

Il Diritto della dignità umana

Antonio Papisca  
Il Diritto della dignità umana  
Riflessioni sulla globalizzazione  
dei diritti umani



saggi Marsilio

www.marsilioeditori.it