

Centro Diritti Umani  
Università di Padova

# annuario italiano dei diritti umani

# 2020



PADOVA  
**UP**

P A D O V A   U N I V E R S I T Y   P R E S S





Centro Diritti Umani Università di Padova

# annuario italiano dei diritti umani 2020

PADOVA **UP**

## Annuario italiano dei diritti umani

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

### Comitato di ricerca e redazione

Andrea Cofelice, Pietro de Perini [Co-direttore], Paolo De Stefani [Direttore], Ino Kehrer, Marco Mascia, Fabia Mellina Bares

### Redazione

Centro di Ateneo per i Diritti Umani «Antonio Papisca»

Università degli Studi di Padova

via Martiri della Libertà, 2 - 35137 Padova

tel. 049.8271829

annuario@unipd-centrodirittiumani.it

www.annuarioitalianodirittiumani.it

http://unipd-centrodirittiumani.it



UNIVERSITÀ  
DEGLI STUDI  
DI PADOVA

CENTRO DI ATENEOS  
PER I DIRITTI UMANI  
"ANTONIO PAPISCA"



1222-2022  
800  
ANNI



UNIVERSITÀ  
DEGLI STUDI  
DI PADOVA

© 2020 Centro di Ateneo per i Diritti Umani «Antonio Papisca», Università di Padova

© 2020 Padova University Press

Università degli Studi di Padova

via 8 Febbraio 2, Padova

www.padovauniversitypress.it

Prima edizione: settembre 2020

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

ISBN: 978-88-6938-206-2

Stampato per conto della casa editrice dell'Università di Padova

Padova University Press nel mese di settembre 2020

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

## Sommario

Elenco Abbreviazioni	XIII
L'Italia e i diritti umani nel 2019: ritrovata la bussola?	XV
Agenda italiana dei diritti umani 2020	XIX
Struttura dell'Annuario 2020	XXV
Approfondimento - L'Italia e i diritti umani nell'Esame periodico universale delle Nazioni Unite (2010-2019)	XXVII
Introduzione	XXVII
Partecipazione dei pari e raccomandazioni ricevute: un UPR da record	XXVIII
Tasso di accettazione e strategie di non-accettazione	XXXI
Conclusioni	XXXVII
PARTE I - IL RECEPIMENTO DELLE NORME INTERNAZIONALI SUI DIRITTI UMANI IN ITALIA	1
1. La normativa internazionale sui diritti umani	3
1.1. Strumenti giuridici delle Nazioni Unite	4
1.2. Strumenti giuridici in materia di disarmo e non proliferazione	4
1.3. Strumenti giuridici del Consiglio d'Europa	4
1.4. Normativa dell'Unione Europea	4
1.4.1. Trattati	4
1.4.2. Normativa dell'UE nel 2019	5
2. Normativa italiana	9
2.1. Costituzione della Repubblica Italiana	9
2.2. Legislazione nazionale	10
2.3. Statuti di Comuni, Province e Regioni	13
2.4. Leggi regionali	14

PARTE II - L'INFRASTRUTTURA DIRITTI UMANI IN ITALIA	19
<b>1. Organismi nazionali con competenza in materia di diritti umani</b>	<b>21</b>
1.1. Organismi parlamentari	22
1.1.1. Senato della Repubblica: Commissione straordinaria per la tutela e la promozione dei diritti umani	22
1.1.2. Camera dei Deputati: Comitato permanente sui diritti umani nel mondo	24
1.1.3. Organi bicamerali: Commissione parlamentare per l'infanzia e l'adolescenza	25
1.1.4. Disegni di legge in materia diritti umani	28
1.2. Presidenza del Consiglio dei Ministri	47
1.2.1. Dipartimento per le pari opportunità: UNAR e Osservatorio per il contrasto della pedofilia e della pornografia minorile	47
1.2.2. Commissione per le adozioni internazionali	48
1.2.3. Comitato nazionale per la bioetica	48
1.3. Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale	49
1.3.1. Comitato interministeriale per i diritti umani (CIDU)	50
1.3.2. Commissione nazionale italiana per l'UNESCO	51
1.4. Ministero del lavoro e delle politiche sociali	51
1.4.1. Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza	53
1.4.2. Osservatorio nazionale sulla condizione delle persone con disabilità	54
1.5. Ministero della giustizia	55
1.6. Autorità giudiziaria	56
1.7. Autorità indipendenti	57
1.7.1. Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (AGCOM)	57
1.7.2. Garante per la protezione dei dati personali	58
1.7.3. Commissione di garanzia dell'attuazione della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali	58
1.7.4. Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza	59
1.7.5. Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale	62
1.8. Organizzazioni non-governative	63
1.9. Insegnamento e ricerca sui diritti umani nell'università italiana	68
<b>2. Strutture per i diritti umani a livello sub-nazionale</b>	<b>81</b>
2.1. Uffici pace diritti umani di Comuni, Province e Regioni	81
2.2. La Difesa civica nelle Regioni e nelle Province italiane	81
2.3. Coordinamento nazionale dei Difensori civici	82
2.4. Conferenza nazionale per la garanzia dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza	84
2.5. Conferenza dei Garanti territoriali delle persone private della libertà	85
2.6. Coordinamento nazionale degli enti locali per la pace e i diritti umani	86
2.7. Archivi e altri progetti regionali per la promozione della cultura di pace e dei diritti umani	87

<b>3. Regione del Veneto</b>	<b>89</b>
3.1. Direzione relazioni internazionali, comunicazione e sistar	90
3.3. Tavolo regionale sui diritti umani e la cooperazione allo sviluppo sostenibile.	91
3.5. Fondazione Venezia per la ricerca sulla pace	92
3.6. Garante regionale dei diritti della persona	92
3.7. Commissione regionale per la realizzazione delle pari opportunità tra uomo e donna	96
3.8. Osservatorio regionale immigrazione	97
3.9. Archivio regionale «Pace Diritti Umani - Peace Human Rights»	98
<b>PARTE III - L'ITALIA IN DIALOGO CON LE ISTITUZIONI INTERNAZIONALE PER I DIRITTI UMANI</b>	<b>101</b>
<b>1. Sistema delle Nazioni Unite</b>	<b>103</b>
1.1. Assemblea generale	103
1.1.1. Risoluzioni sui diritti umani: comportamento di voto dell'Italia	103
1.2. Consiglio diritti umani	109
1.2.1. Comportamento dell'Italia al Consiglio diritti umani nel 2019	110
1.2.2. Esame periodico universale	119
1.2.3. Procedure speciali	124
1.3. Alto Commissario per i diritti umani (OHCHR)	128
1.4. Alto Commissariato per i rifugiati (UNHCR)	129
1.5. Organi convenzionali (creati in virtù di trattato internazionale)	131
1.5.1. Comitato dei diritti economici, sociali e culturali	133
1.5.2. Comitato diritti umani (civili e politici)	134
1.5.3. Comitato contro la tortura	135
1.5.4. Comitato per l'eliminazione della discriminazione razziale	135
1.5.5. Comitato per l'eliminazione della discriminazione nei confronti delle donne	135
1.5.6. Comitato dei diritti del bambino	137
1.5.7. Comitato sui diritti delle persone con disabilità	141
1.5.8. Comitato sulle sparizioni forzate	142
1.5.9. Comitato sui lavoratori migranti	143
1.6. Agenzie specializzate, Programmi e Fondi delle Nazioni Unite	144
1.6.1. Organizzazione internazionale del lavoro (OIL)	144
1.6.2. Organizzazione delle Nazioni Unite per l'educazione, la scienza e la cultura (UNESCO)	145
1.6.3. Organizzazione per l'alimentazione e l'agricoltura (FAO)	147
1.6.4. Organizzazione mondiale della sanità (OMS)	147
1.6.5. Programma delle Nazioni Unite per lo sviluppo (UNDP)	147
1.6.6. Programma delle Nazioni Unite per l'ambiente (UN-Environment)	148
1.6.7. Programma delle Nazioni Unite per gli insediamenti umani (UN-HABITAT)	148



1.6.8. Fondo delle Nazioni Unite per l'infanzia (UNICEF)	148
1.6.9. Organizzazione internazionale per le migrazioni (OIM)	148
<b>2. Consiglio d'Europa</b>	<b>151</b>
2.1. Assemblea parlamentare	152
2.2. Comitato dei Ministri	154
2.3. Corte europea dei diritti umani	160
2.4. Comitato per la prevenzione della tortura	161
2.5. Comitato europeo dei diritti sociali	165
2.6. Commissario per i diritti umani	174
2.7. Commissione europea contro il razzismo e l'intolleranza	177
2.8. Comitato consultivo della Convenzione-quadro per la protezione delle minoranze nazionali	179
2.9. Commissione europea per la democrazia attraverso il diritto	181
2.10. Gruppo di esperti sulla lotta contro la tratta di esseri umani	182
2.11. Gruppo di Stati contro la corruzione	185
2.12. Gruppo di esperti sull'azione contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica	187
2.13. Comitato di Lanzarote	191
<b>3. Unione Europea</b>	<b>193</b>
3.1. Parlamento europeo	194
3.2. Commissione europea	195
3.3. Consiglio dell'Unione Europea	195
3.4. Corte di giustizia dell'Unione Europea	196
3.5. Servizio europeo per l'azione esterna	196
3.6. Rappresentante Speciale per i diritti umani	196
3.7. Agenzia dei diritti fondamentali (FRA)	196
3.8. Mediatore europeo	198
3.9. Garante europeo della protezione dei dati	198
<b>4. Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa (OSCE)</b>	<b>199</b>
4.1. Ufficio per le istituzioni democratiche e i diritti umani (ODIHR)	200
4.2. Alto Commissario sulle minoranze nazionali	200
4.3. Rappresentante sulla libertà dei media	201
4.4. Rappresentante speciale e coordinatore per la lotta alla tratta degli esseri umani	202
<b>5. Diritto umanitario e penale</b>	<b>205</b>
5.1. Adattamento al diritto internazionale umanitario e penale	205
5.2. Contributo italiano alle missioni di «peacekeeping» e altre missioni internazionali	208

Parte IV – GIURISPRUDENZA NAZIONALE E INTERNAZIONALE	209
<b>1. I diritti umani nella giurisprudenza italiana</b>	<b>211</b>
1.1. Aspetti del rapporto tra giustizia italiana e diritto internazionale e dell'UE	212
1.1.1. Immunità dello Stato estero e crimini internazionali	212
1.1.2. Sanzioni della CONSOB: la Corte costituzionale applica la regola della cosiddetta "doppia pregiudizialità"	213
1.2. Dignità della persona, diritto all'identità	213
1.2.1. Prostituzione e suo favoreggiamento	213
1.2.2. Diritto a conoscere le proprie origini	215
1.2.3. Disposizioni anticipate di trattamento e ruolo dell'amministratore di sostegno	215
1.2.4. Lesioni personali e consenso della vittima; commercializzazione di gameti	217
1.2.5. Atti diagnostici che incidono sulla sfera della libertà sessuale e consenso del paziente	218
1.2.6. Obiezione di coscienza e aborto	219
1.2.7. Adozione del figlio del partner nelle unioni civili e diritto al nome	219
1.2.8. Trascrizione di atti stranieri e presunta contrarietà all'ordine pubblico: adozione da parte di coppie omosessuali, maternità surrogata	220
1.2.9. Cambiamento di sesso dei coniugi	222
1.3. Libertà di culto, diritti di opinione, associativi e politici; diritto di cronaca; delitti di odio; reato di ingiuria	222
1.3.1. Autorizzazione a riunirsi per celebrare una festa islamica	222
1.3.2. Limiti del diritto di cronaca	222
1.3.3. Propaganda di idee razziste e altre manifestazioni di odio	223
1.3.4. Abolizione del reato di ingiuria	224
1.4. Asilo e protezione internazionale	225
1.4.1. I respingimenti verso la Libia violano i diritti umani e i diritti dei richiedenti asilo	225
1.4.2. Legittimità costituzionale di alcune misure del decreto-legge "sicurezza e immigrazione". Iscrizione all'anagrafe comunale dei richiedenti protezione internazionale	226
1.4.3. Ricorsi contro dinieghi del riconoscimento della protezione internazionale	227
1.4.4. Protezione umanitaria	229
1.4.5. Reazione dei migranti al respingimento verso la Libia e resistenza a pubblico ufficiale del comandante di una nave: giustificate da legittima difesa e adempimento del dovere	229
1.5. Discriminazione – questioni generali	231
1.5.1. Discriminazione basata sulla nazionalità o l'origine etnica	231
1.5.2. Discriminazioni verso le coppie omosessuali in materia di procreazione assistita	232

1.6.	Diritti delle persone con disabilità	233
1.6.1.	Congedo per assistere persone con disabilità. Indennità di accompagnamento	233
1.6.2.	Inclusione in ambito scolastico	206
1.7.	Diritti sociali	234
1.7.1.	Diritto alla salute e accesso ai farmaci	234
1.7.2.	Sicurezza sul lavoro. Dispositivi di protezione individuale	235
1.7.3.	Diritti dei consumatori. Pubblicità ingannevole	237
1.7.4.	Diritto di sciopero	238
1.7.5.	Ritenute previdenziali e retribuzioni	238
1.8.	Immigrazione, cittadinanza	239
1.8.1.	Memorandum Italo-libico del 2017: sua natura di trattato internazionale	239
1.8.2.	Accesso iure sanguinis alla cittadinanza italiana di discendenti di sudditi dell'impero austro-ungarico	239
1.8.3.	Accesso alla cittadinanza	240
1.8.4.	Apolidia	241
1.8.5.	Diritti sociali dei cittadini immigrati	241
1.9.	Diritto di cronaca e di critica. Diritto alla vita privata e familiare	242
1.9.1.	Diritto di cronaca e di critica e reato di diffamazione	242
1.9.2.	Diffamazione e discriminazione	244
1.9.3.	Diritto all'oblio	245
1.9.4.	Trattamento illecito di dati personali	245
1.10	Diritti delle donne	246
1.10.1.	Femminicidio	246
1.10.2.	Maltrattamenti in famiglia; violenza sessuale	247
1.11.	Diritti dei bambini	248
1.11.1.	Il regime della messa alla prova nel processo minorile	248
1.11.2.	La detenzione domiciliare speciale Il regime della messa alla prova nel processo minorile	249
1.11.3	Reato di pedopornografia	249
1.11.4.	Stato di abbandono e adozione	249
1.11.5.	Riconoscimento del figlio; affidamento condiviso	251
1.11.6.	Diritto dei genitori a essere informati sull'andamento scolastico del figlio	252
1.11.7.	Ascolto de minore e autodeterminazione in campo relazionale	252
1.11.8.	Dubbi sull'estensione ai figli nati fuori dal matrimonio del reato di omessa prestazione dei mezzi di assistenza	252
1.11.9.	Violenza sui minori	253
1.12.	Giusto processo: legge Pinto sull'irragionevole durata dei procedimenti	253
1.12.1.	Questioni di costituzionalità	253
1.12.2.	Problematiche applicative	254
1.13.	Questioni penali	256
1.13.1.	Legittima difesa	256

1.13.2. Tortura: art. 623-bis del codice penale	257
1.13.3. Trattamenti inumani e art. 35-ter Ordinamento penitenziario	258
1.13.4. Ergastolo e art. 4-bis dell'Ordinamento penitenziario	260
1.13.5. La condizione dei detenuti, in particolare dei detenuti in regime speciale ( 41-bis dell'ordinamento penitenziario)	261
1.13.6. Diritti politici dei detenuti	264
1.13.7. Sanzioni irrogate dalle autorità indipendenti	264
1.13.8. Uso del computer da parte dell'avvocato nei colloqui con il cliente in carcere	264
1.13.9. Estradizione, mandato di arresto europeo	264
<b>2. L'Italia nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti umani</b>	<b>267</b>
2.1. Diritto alla vita, divieto di tortura e trattamenti inumani e degradanti	267
2.2. Diritto alla libertà, alla sicurezza e alla libera circolazione	271
2.3. Diritto ad un processo equo	272
2.4. Vita privata e familiare	276
2.5. Libertà di espressione	282
2.6. Diritto al rispetto dei beni e alla proprietà privata	282
<b>3. L'Italia nella giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea</b>	<b>285</b>
3.1. Diritto dei giudici di pace alle ferie pagate	285
3.2. Diritto incondizionato di prelazione dei dipendenti nella cessione di farmacie comunali	286
3.3. Tutela del marchio DOP	286
3.4. Tutela dei consumatori e pratiche sleali di aziende elettriche e del gas	287
3.5. Diritto dell'UE e processo penale italiano	287
3.6. Appalti pubblici e rito super-accelerato	288
3.7. Discriminazione basata sull'età	289
<b>Indice dei luoghi e delle parole notevoli</b>	<b>291</b>
<b>Indice delle principali fonti normative</b>	<b>297</b>
<b>Indice della giurisprudenza citata</b>	<b>301</b>
<b>Comitato di ricerca e redazione</b>	<b>307</b>



## Elenco delle abbreviazioni

AG: Assemblea generale delle Nazioni Unite

CAT: Convenzione internazionale contro la tortura

CDFUE: Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea

CEDAW: Convenzione contro ogni forma di discriminazione nei confronti delle donne

CEDU: Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti umani e delle libertà fondamentali

CGUE: Corte di giustizia dell'Unione Europea

CIDU: Comitato interministeriale dei diritti umani

CM: Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa

CoE: Consiglio d'Europa

CPED: Convenzione internazionale per la protezione di tutte le persone dalle sparizioni forzate

CPR: Centro di permanenza per i rimpatri

CPT: Comitato europeo per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti

CRC: Convenzione sui diritti dell'infanzia

CRPD: Convenzione sui diritti delle persone con disabilità

CtEDU: Corte europea dei diritti umani

ECOSOC: Consiglio economico e sociale delle Nazioni Unite

ECRI: Commissione europea contro il razzismo e l'intolleranza

ESC-R: Carta sociale europea (riveduta)

FAO: Organizzazione per l'alimentazione e l'agricoltura

FRA: Agenzia per i diritti fondamentali dell'Unione Europea

FRONTEX: Agenzia europea per la gestione della cooperazione internazionale alle frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione Europea

GRECO: Gruppo di Stati contro la corruzione [Consiglio d'Europa]

GRETA: Gruppo di esperti sulla lotta contro la tratta di esseri umani [Consiglio d'Europa]

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

NATO: Organizzazione del trattato del nord atlantico

ODIHR: Ufficio per le istituzioni democratiche e i diritti umani dell'OSCE

OHCHR: Alto Commissario delle Nazioni Unite per i diritti umani

OIL: Organizzazione internazionale del lavoro

OIM: Organizzazione mondiale per le migrazioni

OMS: Organizzazione mondiale per la sanità

OPCAT: Protocollo opzionale alla Convenzione contro la tortura

OSCE: Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa

PACE: Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa

TFUE: Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea

TUE: Trattato sull'Unione Europea

UNAR: Ufficio per la promozione della parità di trattamento e la rimozione delle discriminazioni fondate sulla razza e sull'origine etnica

UNDP: Programma delle Nazioni Unite per lo Sviluppo

UNESCO: Organizzazione delle Nazioni Unite per l'educazione, la scienza e la cultura

UNEP: Programma per le Nazioni Unite per l'ambiente

UNHCR: Alto Commissario delle Nazioni Unite per i rifugiati

UNICEF: Fondo delle Nazioni Unite per l'infanzia

UPR: Esame periodico universale



## L'Italia e i diritti umani nel 2019: ritrovata la bussola?

L'Introduzione all'*Annuario* 2019, un anno fa, parlava di stagnazione e di immobilismo, ma anche di un atteggiamento regressivo dell'Italia sul fronte della tutela dei diritti. Segnalava una fase difficile nel dialogo sul tema dei diritti tra il sistema italiano e quello internazionale, caratterizzata da frizioni e da un accennato cambio strategico nell'atteggiamento internazionale dell'Italia su questi temi: l'avvicinamento del Paese, nei toni ma anche nella sostanza politica, alle posizioni di governi apertamente critici o ostili alle istanze internazionali di monitoraggio, tutela e garanzia dei diritti. Un cambio nel posizionamento strategico si è manifestato sia in sede europea – dove in generale la questione «diritti umani» è presente in forme tecniche e poco politicizzate – sia in sede globale, dove invece la polarizzazione politica è più forte. Il terreno in cui si è esercitato il «sovrano» italiano – inteso qui come una tendenza almeno retorica a svincolarsi dalle alleanze internazionali più consolidate, affermando in forme assertive e apodittiche il proprio preteso interesse nazionale – è stato, per quanto qui interessa, soprattutto quello delle politiche migratorie. Attorno a questo nodo si sono sviluppate azioni di governo che hanno investito, tra l'altro, anche il ruolo delle organizzazioni non-governative internazionali, la gestione dell'ordine pubblico e la tutela dei gruppi più esposti a discriminazioni e discorsi di odio, i diritti delle persone private della libertà personale – compresi i migranti trattenuti in centri di accoglienza.

Su questi problemi si sono concentrate, anche nel 2019, alcune comunicazioni inviate al Governo italiano dalle Procedure speciali del Consiglio diritti umani. Simili preoccupazioni sono state espresse anche dai Comitati sui diritti del bambino e sulle sparizioni forzate, che hanno analizzato in questo anno i rapporti dell'Italia. E, di nuovo, considerazioni simili, che sottolineano alcuni problemi costanti nel sistema italiano di garanzia dei diritti, sono presenti negli approfonditi rapporti che in questo 2019 hanno prodotto alcuni organi di monitoraggio del Consiglio d'Europa – il Comitato europeo dei diritti sociali, il CPT, GREVIO, il GRETA, l'ECRI, il GRECO. Anche la Commissaria per i diritti umani del Consiglio d'Europa, con una lettera rivolta al Governo e nei suoi altri rapporti istituzionali, non ha mancato di sottolineare alcuni aspetti critici riferiti all'Italia: la questione del trattamento dei migranti e dei richiedenti asilo, le perduranti pratiche che trascurano i diritti dei rom, nonché l'insufficiente contrasto a fenomeni di intolleranza e di corruzione che investono la vita pubblica.

Il punto di emergenza di questo complesso avvilupparsi di dinamiche è stato, come anticipato nell'Introduzione all'*Annuario* 2019, la discussione dello



*Universal Periodic Review* (UPR) dedicata all'Italia, nel novembre 2019. L'UPR dell'Italia ha coinciso con un cambio politico significativo nella compagine di Governo, con il Partito Democratico che ha sostituito la Lega nella maggioranza parlamentare, sempre imperniata sul Movimento 5 Stelle, la formazione uscita premiata dalle elezioni del 2018. Come ampiamente descritto in questo *Annuario* – compreso nella sezione di approfondimento –, il dialogo interattivo sull'Italia ha suscitato grande interesse a livello internazionale, come si può evincere dall'alto numero di Stati che hanno preso la parola e avanzato raccomandazioni. Le considerazioni che si possono trarre dall'analisi dell'UPR dell'Italia vanno comunque nel senso di una ritrovata sintonia – nella sostanza e forse ancora più significativamente nelle «forme» della comunicazione istituzionale – tra le istanze di governo italiano e gli organismi internazionali sui diritti umani sostenuti da organizzazioni e procedure giuridiche internazionali. Quello che ancora appare irrisolto, sul lato italiano, è forse una certa opacità nel fornire informazioni di risposta alle domande espresse dalla comunità internazionale, dove le oggettive difficoltà e i ritardi strutturali nel dare attuazione ad alcune specifiche richieste faticano ad essere riconosciute per quel che sono – appunto delle strutturali difficoltà, per il cui superamento potrebbe essere opportuno chiedere uno specifico intervento delle istituzioni internazionali. Si pensi, tra le altre cose, al tema di una istituzione nazionale per i diritti umani, la cui creazione è data per «imminente» ormai da molti anni. Anche sulla criminalizzazione della tortura, solo in questo 2019, grazie a un intervento giurisprudenziale, sembra si sia fatta chiarezza rispetto a talune potenziali carenze del testo del codice penale riformato nel 2017; e si è appena aperta una discussione per alcuni versi simile rispetto al reato di sparizioni forzate, che dall'Italia è concepito come ampiamente rientrante nella fattispecie del sequestro di persona aggravato, laddove il Comitato per l'applicazione della Convenzione sulle sparizioni forzate, non senza qualche ragione, chiede che la sua particolare natura e gravità trovi riconoscimento in una previsione di legge separata.

Una lettura oggettiva e trasparente dei dati che non solo l'UPR, ma anche la varietà degli organismi internazionali per i diritti umani consegna alla riflessione, dovrebbe bastare per individuare gli annosi punti di squilibrio e di vulnerabilità del sistema-Paese. Basterebbe mettere insieme i richiami principali formulati dagli organismi che si esercitano nel monitorare, prevenire e accertare le violazioni dei diritti umani, a partire da quelli – numerosi e qualificati – che operano nel quadro del Consiglio d'Europa, e cominciare ad affrontarli con la necessaria sistematicità, sganciandoli possibilmente da condizionamenti politici mutevoli ed effimeri. Anche una lettura della *Agenda italiana dei diritti umani*, proposta nelle pagine che seguono di questa *Introduzione*, potrebbe servire a questo fine. Sforzandosi di mettere insieme diagnosi, prognosi e terapia.

Ciò che ancora non si coglie dunque, in questa nuova recente fase del rapporto tra l'Italia e le istanze globali per i diritti umani, è una netta direzione di marcia, una bussola che consenta di superare un approccio raddomantico e *à la carte* su una materia che invece dovrebbe riflettere linee chiare, affidabilità, impegni precisi ed esigibili. Soprattutto se si pensa che l'appello ai diritti fondamentali è essenziale in particolare per i soggetti più esposti alle vulnerabilità, i più precari e meno integrati, ai quali beni essenziali e status vitali dovrebbero essere assicurati nella forma più precisa possibile, e

non attribuiti o sottratti secondo logiche del tutto imprevedibili e quindi profondamente arbitrarie. Ci si riferisce a temi come quelli del sostegno assistenziale minimo, del permesso di soggiorno per i migranti, dell'accesso a servizi di base come l'alloggio o l'istruzione, e anche al riconoscimento di cittadinanza per i giovani nati o ampiamente scolarizzati in Italia. Tutte questioni fondamentali nella prospettiva esistenziale degli individui e delle famiglie che lottano per avervi accesso ed esercitarli, si tratti di immigrati, persone con disabilità, bambini o gruppi rom; che risultano però oggetto di complesse e destabilizzanti novellazioni e cambiamenti di marcia decisi ai vari livelli istituzionali. I diritti fondamentali della fascia più precaria della popolazione versano insomma in una condizione, a loro volta, di precarietà.

Queste note sono scritte mentre sull'Italia, sull'Europa e su scala globale incombe l'emergenza sanitaria imposta dalla pandemia da Covid-19. Innumerevoli voci – che non possono essere recepite in questo *Annuario*, che si riferisce al 2019 – si sono levate per segnalare l'impatto drammatico che questa crisi globale sta avendo e avrà sulla popolazione mondiale e quindi anche sugli obblighi degli Stati in tema di diritti umani. È a rischio il diritto alla salute di miliardi di individui. Ma le conseguenze a cascata e a valanga di questa emergenza colpiscono l'intero assetto sociale e economico delle nostre comunità. Anche conseguenze politiche sono evidentemente ipotizzabili. Alla luce di questa drammatica novità, gli Stati sono obbligati a fissare delle priorità nelle misure da intraprendere, a imporre ai cittadini nuovi obblighi e a riformulare le libertà individuali, a ripensare le proprie funzioni e quelle delle organizzazioni internazionali, stabilendo un nuovo equilibrio tra istituzioni pubbliche, società civile e mercato. Un nuovo paradigma politico potrebbe emergere, accelerato dalla crisi sanitaria ma in qualche misura già segnato dalla necessità di fronteggiare altre sfide «pandemiche» che, per gli effetti a lungo termine che innescano, sono state fino ad ora colpevolmente trascurate – quelle ambientali e energetiche legate ai cambiamenti climatici indotti dall'uomo. È importante che la bussola dei diritti umani concorra a delineare questo nuovo paradigma. Quando la crisi del Covid-19 sarà alle spalle, non si tratta di tornare indietro (secondo la pericolosa formula del «*great again*») alle condizioni che hanno generato questa crisi, ma casomai di tentare qualcosa di inedito. E se radicali e sistematiche politiche di attuazione dei diritti umani fossero l'inedito da perseguire?



## Agenda italiana dei diritti umani 2020

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

Questa versione dell'Agenda prende spunto essenzialmente da quanto osservato nel corso del 2019. È impossibile, tuttavia, non fare un accenno ai fatti del 2020. In questi primi mesi del 2020, infatti, l'Italia e il mondo sono stati investiti da una drammatica pandemia causata da un coronavirus caratterizzato da una straordinaria capacità di diffusione. Il Comitato di ricerca e redazione deve rinviare all'*Annuario 2021* per compiere una revisione profonda dell'Agenda – che dovrà confrontarsi, in particolare, con lo stato quasi permanente di emergenza sanitaria che caratterizza e presumibilmente caratterizzerà per un lungo tratto la vita sociale in Italia e in numerosi altri Paesi. Questa Agenda 2020 si presenta, pertanto, inevitabilmente «zoppa».

Approfitando di questo momento di transizione, il Comitato di ricerca e redazione ha rivisto alcuni dei punti e sottopunti formulati nel corso di questi dieci anni, pur senza stravolgere lo schema consolidato nel tempo per la presentazione di questo strumento. Rispetto alla versione 2019 dell'Agenda non è stato eliminato alcun punto o sottopunto. Alcune voci sono state lievemente modificate alla luce degli sviluppi più recenti esaminati in questa edizione dell'*Annuario*, ad esempio il punto 7 sulla definizione del reato di tortura nel codice penale italiano, di cui la Cassazione ha chiarito la propria interpretazione con sent. 47079/2019 (v., Parte IV, 1.13.2).

Sono stati inseriti *ex novo* diversi punti e sottopunti. Questi riguardano, tra gli altri, la ratifica di una serie di strumenti normativi internazionali, ivi inclusi il Trattato sulla proibizione delle armi nucleari, la Convenzione ILO sulla violenza e sulle molestie, gli «Emendamenti di Kampala» allo Statuto di Roma della Corte penale internazionale e la Carta europea delle lingue regionali e

minoritarie (punto 1). Sempre sul piano normativo è stato inserito un invito ad approvare una legge contro l'omobitransfobia (su cui esistono consolidati disegni di legge). Nella sezione dell'Agenda dedicata all'adozione di policies, oltre ad aver aggiornato l'elenco dei piani nazionali d'azione sui diritti umani in attesa di adozione, di aggiornamento poiché giunti a scadenza, o deficitari di informazioni rispetto ad attuazione e impatto (punti 20, 21 e 22), il Comitato di ricerca e redazione ha inserito un nuovo item relativo alla necessità di dare seguito alle iniziative per il contrasto dell'*hate speech* (punto 24). Altre integrazioni all'Agenda 2020 riguardano la sezione dedicata alle iniziative in ambiti specifici, con particolare riferimento ai diritti di migranti, rifugiati e richiedenti asilo. In questo ambito è il nuovo punto 34 sulla necessità di ripristinare forme flessibili di riconoscimento della protezione internazionale sensibili alla dimensione intersettoriale delle discriminazioni e delle altre violazioni dei diritti umani a cui sono sottoposti i migranti. Nel complesso l'Agenda 2020 presenta un totale di 38 punti e 34 sottopunti.

*Agenda italiana dei diritti umani 2020*

<p><b>Piano normativo</b></p>	<p>1) Ratificare i seguenti strumenti normativi in ambito Nazioni Unite e Consiglio d'Europa:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a. Convenzione internazionale sulla protezione dei diritti di tutti i lavoratori migranti e dei membri delle loro famiglie;</li> <li>b. Protocollo addizionale alla Convenzione sulla criminalità informatica, relativo all'incriminazione di atti di natura razzista e xenofobica commessi a mezzo di sistemi informatici;</li> <li>c. Trattato sulla proibizione delle armi nucleari;</li> <li>d. Emendamenti allo Statuto di Roma della Corte penale internazionale relativi al crimine di aggressione ["Emendamenti di Kampala"];</li> <li>e. Convenzione ILO sulla violenza e sulle molestie [C190];</li> <li>f. Protocollo XII alla Convenzione europea dei diritti umani;</li> <li>g. Protocollo XV alla Convenzione europea dei diritti umani;</li> <li>h. Protocollo XVI alla Convenzione europea dei diritti umani;</li> <li>i. Convenzione europea sulla nazionalità;</li> <li>j. Protocollo aggiuntivo alla Convenzione penale del Consiglio d'Europa sulla corruzione;</li> <li>k. Carta europea delle lingue regionali o minoritarie.</li> </ul> <p>2) Depositare gli strumenti di ratifica per i seguenti strumenti normativi per cui il Parlamento ha già approvato le rispettive leggi di ratifica ed esecuzione:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a. Convenzione sui diritti umani e la biomedicina [Convenzione di Oviedo];</li> <li>b. Protocollo addizionale alla Convenzione sui diritti umani e la biomedicina relativo al trapianto degli organi e di tessuti di origine umana.</li> </ul>
-------------------------------	---

<b>Piano normativo</b>	3) Promuovere la conoscenza e l'applicazione della Dichiarazione sul diritto alla pace approvata il 19 dicembre 2016 dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite.	
	4) Accettare l'art. 25 della Carta sociale europea (riveduta) relativo al diritto dei lavoratori alla tutela dei propri crediti in caso di insolvenza del loro datore di lavoro.	
	5) Ritirare la dichiarazione che esclude l'applicabilità per l'Italia del Capitolo C della Convenzione europea sulla partecipazione degli stranieri alla vita pubblica locale, e prevedere quindi di introdurre il diritto di voto attivo e passivo alle elezioni amministrative locali per gli stranieri residenti da un certo numero di anni.	
	6) Incorporare la circostanza aggravante delle motivazioni di odio, oggi inserita nell'art. 604-ter del codice penale, nell'art. 61 dello stesso codice dedicato alle aggravanti comuni, dato che anch'essa si applica a qualunque reato (salvo quelli puniti con l'ergastolo).	
	7) Allineare il reato di tortura, introdotto all'art. 613-bis del codice penale, all'art. 1 della Convenzione delle Nazioni Unite contro la tortura facendo in modo che l'interpretazione data dalla Cassazione con sentenza 8 luglio 2019, n. 47079 sia effettivamente seguita dalla giurisprudenza di merito.	
	8) Riconoscere espressamente alle organizzazioni nazionali non-governative rappresentative, dipendenti dalla giurisdizione italiana e specialmente qualificate nelle materie regolamentate dalla Carta sociale europea (riveduta), il diritto di presentare reclami collettivi ai sensi del Protocollo del 1995.	
	9) Completare l'iter parlamentare e adottare una legge contro l'omobitransfobia per contrastare le discriminazioni e le violenze fondate su orientamento sessuale e identità di genere.	
	10) Portare a compimento il processo di adozione del d.d.l. in materia di diffamazione, tenendo conto degli standard delle Nazioni Unite, del Consiglio d'Europa e dell'OSCE.	
	11) Proseguire negli sforzi di riforma del sistema per la prevenzione e la repressione della corruzione sia nel settore pubblico sia in quello privato, con particolare riferimento alle più recenti raccomandazioni elaborate dal GRECO sui seguenti temi: incriminazioni per corruzione; trasparenza del finanziamento ai partiti; prevenzione della corruzione nei confronti dei membri del Parlamento e dei magistrati.	
	<b>Piano infrastrutturale</b>	12) Completare tempestivamente il sistema di istituzioni nazionali indipendenti per i diritti umani, in linea con i Principi di Parigi adottati dalle Nazioni Unite, e pertanto: a. istituire la Commissione nazionale dei diritti umani; b. istituire il Difensore civico nazionale.
		13) Garantire l'esistenza di una Commissione parlamentare permanente in materia di diritti umani, presso uno o entrambi i rami del Parlamento.
14) Dotare tutti i Ministeri di un ufficio <i>ad hoc</i> in materia di diritti umani.		
15) Dotare delle necessarie risorse umane e finanziarie le autorità indipendenti operanti in settori di diretta rilevanza per i diritti umani e assicurare che i titolari delle rispettive funzioni siano eletti tempestivamente e con regolarità.		

<b>Implementazioni di obblighi e impegni internazionali</b>	16) Completare il processo normativo per l'implementazione dello Statuto della Corte penale internazionale sul versante del diritto sostanziale.
	17) Incrementare la pronta e piena esecuzione delle sentenze dalla Corte europea dei diritti umani, ivi inclusa la liquidazione dell'equo indennizzo, e migliorare la capacità del sistema di adeguarsi agli standard definiti dalla Corte stessa.
	18) Affrontare in via prioritaria la questione dell'eccessiva durata dei procedimenti giudiziari, compresi quelli istituiti per riparare (fino all'effettivo pagamento dell'indennizzo) all'eccessiva durata dei primi.
<b>Adozione di policies</b>	19) Svolgere in Parlamento un dibattito annuale sui diritti umani.
	20) Adottare i seguenti piani nazionali d'azione, dotandoli di adeguati strumenti di monitoraggio e valutazione: <ul style="list-style-type: none"> <li>a. Piano nazionale d'azione relativo alla situazione dei diritti umani nelle strutture di detenzione;</li> <li>b. Programma nazionale relativo all'educazione alla cittadinanza democratica e all'educazione e formazione ai diritti umani;</li> <li>c. Piano di azione integrato per il contrasto e la prevenzione del cyberbullismo;</li> <li>d. Strategia nazionale per l'uguaglianza di genere.</li> </ul>
	22) Dare attuazione e fornire informazioni circa l'implementazione e l'impatto dei seguenti piani nazionali d'azione: <ul style="list-style-type: none"> <li>a. Strategia nazionale per la prevenzione ed il contrasto delle discriminazioni basate sull'orientamento sessuale e sull'identità di genere (ultimo riferimento: triennio 2013-2015);</li> <li>b. Piano nazionale contro il razzismo, la xenofobia e l'intolleranza per il triennio (ultimo riferimento: triennio 2013-2015);</li> <li>c. Piano nazionale d'azione contro la tratta e il grave sfruttamento degli esseri umani (2016-2018);</li> <li>d. Piano strategico nazionale sulla violenza maschile nei confronti delle donne (2017-2020).</li> <li>e. Secondo programma di azione biennale per la promozione dei diritti e l'integrazione delle persone con disabilità (2018-2020);</li> <li>f. Piano nazionale di prevenzione e contrasto dell'abuso e dello sfruttamento sessuale dei minori (2015-2017).</li> </ul>
	23) Estendere formalmente le competenze dell'UNAR affinché esse ricomprendano tutte le forme di discriminazione, incluse quelle basate su lingua, religione, origine nazionale, disabilità, orientamento sessuale e identità di genere.
	24) Implementare le attività e i programmi volti a contrastare e prevenire l'incitamento all'odio.
	25) Garantire adeguati livelli di spesa pubblica per le varie tipologie di prestazioni sociali (salute, disabilità, famiglia, disoccupazione, edilizia sociale e lotta all'esclusione sociale).
26) Rafforzare gli sforzi volti a risolvere il problema del sovraffollamento delle strutture penitenziarie, dando ulteriore seguito agli interventi strutturali e ai meccanismi di deflazione predisposti.	

segue

<b>Iniziative in ambiti specifici</b>	
<b>Diritti delle donne</b>	<p>27) Promuovere l'effettiva parità tra uomini e donne in tutti gli aspetti della vita pubblica e privata, in particolare attraverso l'adozione di politiche e azioni volte a:</p> <p>a. ridurre il divario di rappresentanza delle donne nei più alti ruoli decisionali degli organismi politici, incluso il Parlamento e i Consigli regionali, della pubblica amministrazione, incluso il servizio diplomatico, e del settore privato;</p> <p>b. ridurre il divario salariale tra uomini e donne;</p> <p>c. favorire un maggiore bilanciamento del carico di lavoro familiare, sia domestico che di cura, tra uomini e donne;</p> <p>d. eliminare atteggiamenti stereotipati sui ruoli e le responsabilità delle donne e degli uomini nella famiglia, nella società e nei luoghi di lavoro;</p> <p>e. favorire percorsi di integrazione delle donne straniere;</p> <p>f. continuare l'impegno volto a risolvere il fenomeno delle dimissioni senza giusta causa («dimissioni in bianco») delle donne in gravidanza e delle madri lavoratrici.</p>
<b>Diritti dei bambini</b>	<p>28) Adottare un provvedimento legislativo generale che sancisca il diritto dei bambini a essere ascoltati nelle corti, negli organismi amministrativi, nelle istituzioni, a scuola e in famiglia in ogni materia che li riguarda direttamente, e istituire adeguati meccanismi e procedimenti per garantire che la partecipazione dei bambini sia effettiva.</p> <p>29) Emendare il codice penale al fine di proibire espressamente e criminalizzare il reclutamento e l'impiego di persone minori di 18 anni nel corso di conflitti armati da parte delle forze armate o gruppi armati.</p> <p>30) Adottare una legislazione che proibisca e criminalizzi la vendita di armi leggere e di piccolo calibro a quei Paesi in cui i bambini sono impiegati nelle forze armate.</p>
<b>Diritto di cittadinanza, migranti, rifugiati e richiedenti protezione</b>	<p>31) Affrontare il fenomeno migratorio come un fenomeno strutturale, la cui pianificazione sistemica deve essere demandata a strumenti di natura ordinaria (e non emergenziali, legati puramente ad un'ottica securitaria) nonché ad una <i>governance</i> multi-livello, a cui dovrebbero partecipare gli organismi internazionali e dell'UE, nonché, sul piano nazionale, i Ministeri competenti, le Regioni, gli enti locali e le organizzazioni di società civile.</p> <p>32) Rispettare il principio di <i>non-refoulement</i>, il diritto dei richiedenti protezione internazionale ad un esame individuale del proprio caso, nonché ad un accesso immediato alle procedure di asilo e ad altre forme di protezione nazionale e internazionale, anche nell'ambito di accordi bilaterali di riammissione o di cooperazione in materia di gestione dei flussi migratori.</p> <p>3) Concretizzare le iniziative tese a superare la rigidità dei parametri del regolamento Dublino III per rispondere sia alle aspettative dei richiedenti protezione internazionale, sia alle esigenze delle comunità che in Europa sono particolarmente esposte all'impatto dell'afflusso di migranti potenziali richiedenti asilo.</p>



<b>Diritto di cittadinanza, migranti, rifugiati e richiedenti protezione</b>	<p>34) Ripristinare forme flessibili di riconoscimento della protezione internazionale che riconoscano il carattere intersettoriale delle discriminazioni e delle altre violazioni dei diritti umani a cui sono esposti i migranti.</p>
	<p>35) Mantenere lo spazio operativo previsto dalle norme internazionali esistenti per le organizzazioni non-governative che si occupano di attività di ricerca e salvataggio in mare.</p>
	<p>36) Sostenere le attività del «tavolo giuridico rom» istituito il 30 gennaio 2013 nell'ambito della Strategia nazionale di inclusione degli appartenenti a queste comunità allo scopo di trovare soluzioni alla situazione di apolidia di molti rom e sinti provenienti dai territori della ex Jugoslavia e dei loro figli nati in Italia [cosiddetta «apolidia di fatto»].</p>
	<p>37) Sviluppare un sistema di identificazione più rapido, al fine di limitare il più possibile il periodo di detenzione dei migranti per le procedure di identificazione, assicurando il pieno rispetto dei diritti delle persone trattenute nei centri per il rimpatrio.</p>
	<p>38) Rivedere la legislazione sulla cittadinanza alla luce del principio dello <i>ius humanae dignitatis</i>, riprendendo il percorso iniziato con la semplificazione del procedimento di acquisizione della cittadinanza previsto dall'art. 33 del d.l. 21 giugno 2013, n. 69 e prevedendo forme di acquisizione della cittadinanza in base allo <i>ius culturae</i>.</p>

## Struttura dell'Annuario 2020

Come le sue precedenti edizioni, *l'Annuario italiano dei diritti umani 2020* si propone di restituire una fotografia della situazione dei diritti umani in Italia sia dal punto di vista normativo e «infrastrutturale», sia da quello dell'attuazione concreta di politiche e iniziative per la loro promozione e protezione. L'arco diacronico di riferimento è l'anno solare 2019. Il grado di dettaglio e approfondimento perseguito nelle varie sezioni del volume consente letture trasversali e mirate, che si possono sviluppare anche attraverso la consultazione degli indici analitici.

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

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

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

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

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

Trasversalmente alle quattro Parti, l'*Annuario* mantiene un'attenzione specifica al legame funzionale tra quanto emerge dall'analisi dei principali adempimenti raccomandati all'Italia in materia di diritti umani e l'attuazione degli Obiettivi di sviluppo sostenibile definiti nell'Agenda 2030 delle Nazioni Unite.

La sezione dell'Introduzione volta all'approfondimento di alcuni aspetti specifici dell'azione per i diritti umani del Paese riguarda, in questa edizione, il terzo Esame periodico universale (UPR) dell'Italia presso il Consiglio diritti umani delle Nazioni Unite, avvenuto lo scorso 14 novembre 2019. L'approfondimento è curato da Pietro de Perini e Andrea Cofelice.

Tutte le edizioni dell'*Annuario*, pubblicate a partire dal 2011, sono completamente fruibili online al seguente indirizzo:

[www.annuarioitalianodirittiumani.it](http://www.annuarioitalianodirittiumani.it).

# Approfondimento - L'Italia e i diritti umani nell'Esame periodico universale delle Nazioni Unite (2010-2019)

## Introduzione

Lo scorso 14 novembre 2019, l'Italia è stata sottoposta, per la terza volta, al meccanismo di Esame Periodico Universale (*Universal Periodic Review - UPR*) presso il Consiglio diritti umani delle Nazioni Unite. L'Introduzione della precedente edizione dell'*Annuario* aveva sottolineato come l'avvenimento in questione, allora imminente, avrebbe costituito un nuovo banco di prova rispetto al quale valutare – nei fatti e nella percezione della comunità internazionale – lo stato di salute dei diritti umani a livello nazionale.

Oltre a rappresentare l'aggiornamento di un monitoraggio avviato 10 anni fa, il terzo ciclo di UPR ha costituito la prima vera occasione per la comunità internazionale di effettuare una valutazione complessiva del comportamento dell'Italia in materia di diritti umani in una fase particolarmente problematica e controversa, dapprima segnata da una graduale tendenza alla «stagnazione» in relazione alla capacità del sistema nazionale di adottare politiche e norme su aspetti fondamentali (v. *Annuario 2018*, pp. XV-XIX); quindi caratterizzata, soprattutto nel periodo intercorso tra l'estate del 2018 e quella del 2019, da vere e proprie forme di compressione dei diritti umani «per omissione» (v. *Annuario 2019*, pp. XV-XVIII), provocando, per inciso, un'ondata piuttosto compatta di preoccupazione internazionale per la deviazione dell'Italia dal suo tradizionale impegno in materia.

Questo approfondimento prende spunto da tali riflessioni con il duplice obiettivo di presentare e discutere quanto è effettivamente emerso nel corso del «dialogo interattivo» che ha caratterizzato il terzo UPR dell'Italia e, al contempo, di valutare gli esiti di questo esame periodico in una prospettiva di più ampio respiro, considerando le raccomandazioni ricevute e le risposte del Governo italiano dal 2010 ad oggi.

## Partecipazione dei pari e raccomandazioni ricevute: un UPR da record

In via generale, il terzo UPR dell'Italia si è distinto per due aspetti peculiari. Il primo riguarda la rilevanza complessiva che l'avvenimento ha ottenuto a Ginevra. Il numero di delegazioni governative che si sono iscritte per prendere la parola nel corso del «dialogo interattivo» allo scopo di presentare alle autorità italiane apprezzamenti, preoccupazioni e raccomandazioni – 121 in totale – ha segnato un tasso di partecipazione tra i più elevati dall'attivazione di questo meccanismo di monitoraggio nel 2008. Questo numero è stato superato solo da Paesi come Cina, il cui terzo UPR ha visto la partecipazione di 150 delegazioni, e Turchia, che ha ricevuto input da 122 delegazioni. Tale dato va comunque inquadrato in una tendenza complessiva all'aumento della partecipazione, che rispecchia il crescente apprezzamento per la procedura UPR da parte degli Stati membri: 51 delegazioni (più 13 che non erano riuscite ad intervenire durante il tempo riservato al dialogo interattivo) avevano partecipato al primo UPR dell'Italia nel 2010; 92 nel 2014.

Tale rilevanza internazionale si presta a due letture di segno opposto. La prima, generalmente fatta propria dai rappresentanti del Ministero degli affari esteri, pone l'accento sull'efficacia del meccanismo di dialogo e cooperazione istituito dall'UPR e sull'atteggiamento aperto e cooperativo con cui la delegazione italiana ha affrontato nel tempo le varie fasi che compongono questa procedura di monitoraggio. La seconda prospettiva coglie invece in quest'ampia partecipazione l'indicatore di un'accresciuta preoccupazione internazionale nei confronti del Paese.

Tale lettura sarebbe ulteriormente confermata da un altro «record» che caratterizza il terzo UPR dell'Italia, rappresentato dal numero di raccomandazioni complessivamente ricevute: 306, con un aumento esponenziale rispetto alle 157 (successivamente condensate in 92) raccomandazioni dalla troika che, in quell'occasione, ha assistito l'esame dell'Italia ricevute nel primo ciclo (2010) e alle 186 del secondo ciclo (2014). Cosa dicono queste raccomandazioni sul più generale impegno del Paese in materia di diritti umani? Quante delle questioni sollevate in questo ciclo di UPR rappresentano sfide nuove per il Paese e quante, invece, evidenziano problemi ricorrenti?

Durante il «dialogo interattivo», Manlio Di Stefano, Sottosegretario del Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale e capo della delegazione italiana a Ginevra, è stato chiamato a riferire al Consiglio diritti umani le principali azioni intraprese dall'Italia, a livello nazionale e internazionale, per promuovere i diritti umani. Nella sua presentazione, Di Stefano ha sottolineato che l'Italia ha attuato con successo 153 delle 176 raccomandazioni accettate durante il secondo ciclo dell'UPR (ossia l'87%), mentre le restanti raccomandazioni, tutte relative alla creazione di un'istituzione nazionale indipendente per i diritti umani, erano in fase di attuazione. Vale la pena notare che questa affermazione non è stata in alcun modo commentata da parte delle altre delegazioni governative.

Le 306 raccomandazioni ricevute dall'Italia durante il «dialogo interattivo» hanno riguardato 22 diverse questioni relative ai diritti umani. Tuttavia, oltre la metà di esse è concentrata in quattro aree tematiche, vale a dire: discrimina-

zione razziale (15,4%); istituzioni nazionali per i diritti umani (15%); diritti di migranti, rifugiati e richiedenti asilo (14,1%); diritti delle donne, uguaglianza di genere, violenza contro le donne (10,5%).

La Tabella 1 riporta un'analisi diacronica delle raccomandazioni ricevute dall'Italia nei suoi tre cicli di UPR (2010, 2014 e 2019), disaggregate per aree tematiche, che consente di identificare le tendenze principali, nonché le criticità strutturali e/o contingenti che interessano il sistema nazionale di protezione dei diritti umani, così come percepito dai «pari» dell'Italia all'interno della comunità internazionale.

Tabella 1

	Aree tematiche	III Ciclo		II Ciclo		I Ciclo	
		[novembre 2019]		[ottobre 2014]		[febbraio 2010]	
		N	%	N	%	N	%
<b>1</b>	Discriminazione razziale	47	15,4	33	17,7	25	15,9
<b>2</b>	Istituzioni nazionali per i diritti umani	46	15,0	25	13,4	16	10,2
<b>3</b>	Migranti e richiedenti asilo	43	14,1	20	10,8	24	15,3
<b>4</b>	Diritti delle donne, uguaglianza di genere, violenza contro le donne	32	10,5	18	9,7	2	1,3
<b>5</b>	Diritti economici e sociali	16	5,2	5	2,7	2	1,3
<b>6</b>	Tratta	15	4,9	8	4,3	9	5,7
<b>7</b>	Tortura e diritti dei detenuti	15	4,9	6	3,2	5	3,2
<b>8</b>	Orientamento sessuale e identità di genere	14	4,6	5	2,7	4	2,5
<b>9</b>	Minoranze	13	4,2	16	8,6	19	12,1
<b>10</b>	Strumenti internazionali	12	3,9	23	12,4	18	11,5
<b>11</b>	Diritti dei bambini	11	3,6	9	4,8	10	6,4
<b>12</b>	Persone con disabilità	11	3,6	3	1,6	0	0,0
<b>13</b>	Diritto all'educazione ed educazione ai diritti umani	8	2,6	1	0,5	4	2,5
<b>14</b>	Diritti civili e Stato di diritto	6	2,0	3	1,6	4	2,5
<b>15</b>	Altro	4	1,3	2	1,1	1	0,6
<b>16</b>	Difensori dei diritti umani	3	1,0	0	0,0	0	0,0
<b>17</b>	Cooperazione allo sviluppo	2	0,7	4	2,2	2	1,3

segue

<b>18</b>	Libertà di espressione	2	0,7	3	1,6	7	4,5
<b>19</b>	Forme contemporanee di schiavitù	2	0,7	0	0,0	0	0,0
<b>20</b>	Commercio di armi	2	0,7	0	0,0	0	0,0
<b>21</b>	Cooperazione con le Nazioni Unite (UPR, Comitati di esperti indipendenti ...)	1	0,3	2	1,1	2	1,3
<b>22</b>	Libertà di religione	1	0,3	0	0,0	3	1,9
	TOT	306	100	186	100,0	157	100,0

Innanzitutto, ciò che emerge chiaramente dai dati è che in tutti i cicli di UPR le raccomandazioni più frequenti rivolte all'Italia (sia in termini assoluti, sia in percentuale sul totale di raccomandazioni ricevute) riguardano la necessità di contrastare ogni forma di discriminazione razziale e di tutelare i diritti di migranti, rifugiati e richiedenti asilo. Per la comunità internazionale, dunque, questi problemi non sono contingenti (al netto dei «decreti sicurezza» adottati dal Governo Conte I nel 2018 e 2019), ma rappresentano, piuttosto, le principali sfide strutturali per il sistema nazionale di protezione dei diritti umani. Almeno negli ultimi dieci anni, infatti, l'Italia è stata costantemente chiamata ad adottare ulteriori e più incisive azioni soprattutto per contrastare la diffusione del discorso d'odio nella sfera pubblica, le forme amministrative di discriminazione, la violazione del principio di non-respingimento, nonché per migliorare le condizioni di vita nei centri di accoglienza per i migranti.

Oltre a questo «stock» piuttosto stabile di tipologie di raccomandazioni, un «flusso» crescente ha riguardato la creazione di istituzioni nazionali indipendenti per i diritti umani, in linea con i Principi di Parigi. La mancanza di queste istituzioni in Italia, un problema ben noto e già ampiamente discusso nelle pagine delle precedenti edizioni dell'Annuario (v., in particolare, *Annuario 2017*, pp. XV-XIX), risulta essere, in maniera sempre più consistente, causa di profonda preoccupazione da parte della comunità internazionale: il numero di raccomandazioni su questo tema è quasi triplicato negli ultimi dieci anni, da 16 nel 2010 (il 10% delle raccomandazioni totali ricevute nel primo ciclo UPR) a 46 nel 2019 (15%).

A differenza dei meccanismi internazionali di monitoraggio dei diritti umani composti di esperti indipendenti, come i *treaty bodies* della Nazioni Unite, che tendono a discutere dei rapporti nazionali sui diritti umani anni dopo la loro redazione, in generale la procedura di UPR si è dimostrata più flessibile e «reattiva» rispetto a sfide nuove ed emergenti. Tale flessibilità rileva particolarmente per quelle tematiche che, sebbene importanti per i diritti umani, non hanno ancora trovato un riconoscimento universale in trattati vincolanti. È un aspetto particolarmente evidente nel caso italiano: tra il 2018 e il 2019 diverse procedure speciali del Consiglio diritti umani hanno inviato comunicazioni urgenti all'Italia esprimendo preoccupazione per l'impatto negativo dei decreti del Governo su una serie di questioni relative ai diritti umani, tra cui le discriminazioni in base all'orientamento sessuale, i diritti delle mino-

ranze (con particolare riferimento a rom, sinti e caminanti), la regressione nel rispetto dei diritti delle donne e la criminalizzazione della solidarietà (v. *Annuario 2019*, pp. 118-124). Queste preoccupazioni si riflettono ampiamente nell'UPR del 2019. Da un lato vi è stato un aumento notevole del numero di raccomandazioni riguardanti questioni che, nei cicli precedenti, erano percepite come «marginali» per l'Italia, come i diritti delle donne (da 2 raccomandazioni nel 2010 al 32 nel 2019) o la promozione dei diritti economici e sociali (da 2 raccomandazioni nel 2010 a 16 nel 2019); dall'altro, sono emerse questioni nuove, come la necessità di proteggere i difensori dei diritti umani in modo più efficace (soprattutto contrastando la criminalizzazione delle ONG che svolgono missioni di ricerca e salvataggio nel Mediterraneo) e di combattere le forme contemporanee di schiavitù, in particolare nel settore agricolo. A questo proposito, vale la pena sottolineare che la protezione dei difensori dei diritti umani appare tra gli impegni volontari assunti dal Paese al momento della presentazione, nel febbraio 2018, della propria candidatura al Consiglio diritti umani per il periodo 2019-2022 (A/73/72).

Le preoccupazioni emerse in quest'analisi riflettono chiaramente le percezioni delle delegazioni governative che hanno partecipato al «dialogo interattivo» con l'Italia. È opportuno sottolineare, tuttavia, che queste percezioni sono sistematicamente stimolate ed arricchite dal lavoro di informazione e *advocacy* portato avanti da numerosi gruppi di società civile. Molte di queste organizzazioni, nazionali e internazionali, hanno contribuito attivamente ai vari esami periodici dell'Italia, sia partecipando alla *pre-session* che anticipa la sessione del Gruppo di lavoro di UPR, sia fornendo il proprio contributo al rapporto di sintesi che raccoglie le raccomandazioni di vari stakeholders, compilato dall'Ufficio dell'Altro Commissario per i diritti umani (OHCHR). Nello specifico, per il terzo UPR dell'Italia tale rapporto ha beneficiato di ben 16 contributi congiunti (*joint submissions*) che hanno coinvolto, complessivamente, più di duecento organizzazioni di società civile nazionali e internazionali.

## Tasso di accettazione e strategie di non-accettazione

Il tasso di accettazione complessivo, da parte dell'Italia, delle raccomandazioni ricevute in sede di UPR è dell'87% per il primo ciclo, 94% per il secondo ciclo e 95% per il terzo ciclo (con una media del 92%): queste cifre sono significativamente più alte della media globale registrata durante le prime 31 sessioni UPR (74%). Le (poche) raccomandazioni «annotate» (ovvero «non accettate») dall'Italia per ciascuno dei suoi tre cicli di revisione, rispettivamente 12 nel 2010, 9 nel 2014 e 12 nel 2019, sono riportate nella Tabella 2.

Dalla tabella si possono trarre almeno tre osservazioni. In primo luogo, quasi i due terzi delle raccomandazioni «annotate» riguardano i diritti dei migranti, dei rifugiati e dei richiedenti asilo: tale tema si conferma, quindi, estremamente delicato per il Paese. Da un lato, infatti, l'Italia ha sistematicamente respinto, senza alcuna eccezione, tutte le richieste di ratifica della Convenzione internazionale sulla protezione dei diritti dei lavoratori migranti e dei membri delle loro famiglie, formulata da tutti i gruppi regionali; dall'altro, gli incentivi a depenalizzare l'ingresso irregolare e il soggiorno in Italia, l'abroga-



zione di leggi discriminatorie nei confronti dei migranti irregolari, la protezione umanitaria dei migranti e la fine della pratica delle espulsioni collettive (tra gli altri aspetti) sono state «rifiutate» sulla base del fatto che l'Italia considera le leggi e le pratiche esistenti sul piano nazionale pienamente coerenti con gli standard internazionali ed europei. Il rimanente terzo delle raccomandazioni «annotate» si riferisce a otto diverse questioni, tra cui: protezione delle minoranze (in particolare gli appartenenti alle comunità rom e sinti); divieto di punizioni corporali nei confronti dei bambini; adozione di un piano nazionale integrato per i diritti umani in conformità con la Dichiarazione e il Programma d'azione di Vienna del 1993.

In secondo luogo, è opportuno osservare come l'Italia abbia respinto, in maniera quasi uniforme, le raccomandazioni provenienti da Paesi appartenenti a quattro dei cinque gruppi regionali esistenti all'interno delle Nazioni Unite. L'Italia, infatti, ha dichiarato di non voler accettare le raccomandazioni formulate da 15 Stati africani, 14 Stati asiatici, 14 Stati appartenenti al Gruppo America Latina e Caraibi (GRULAC), nonché da 11 Stati appartenenti al Gruppo Europa occidentale e altri Stati (WEOG, ovvero il gruppo a cui appartiene la stessa Italia). Diversamente, l'Italia ha «respinto» soltanto 3 raccomandazioni provenienti dal Gruppo Europa orientale (EEG). Tuttavia, come dimostra il database di *UPR-Info*, una ONG istituita allo scopo di informare e aggiornare circa l'avanzamento complessivo di questo meccanismo, l'attivismo degli Stati appartenenti a questo gruppo regionale nella fase raccomandatoria è significativamente inferiore alla media complessiva globale.

Infine, l'Italia ha quasi sempre adottato un approccio non conflittuale nel respingere le raccomandazioni ricevute. A questo proposito, possono essere identificate tre strategie principali. La risposta più ricorrente (65% dei casi) consiste nel considerare l'azione raccomandata o il diritto da proteggere come già attuati o garantiti. Esempi possono essere tratti dai commenti del Governo italiano alle numerose raccomandazioni che invitano l'Italia a ratificare la Convenzione internazionale sulla protezione dei diritti dei lavoratori migranti e dei membri delle loro famiglie, che generalmente si concludono con: «Tuttavia, il quadro giuridico italiano garantisce già i diritti dei migranti regolari e irregolari». Allo stesso modo, durante il terzo ciclo di UPR, alle raccomandazioni formulate dal Kenya e da altri Stati a porre fine alla pratica delle espulsioni collettive, l'Italia ha risposto che: «Il principio di non respingimento è stabilito dalla legge italiana ed è pienamente applicato nella pratica. I diritti dei migranti e dei richiedenti asilo sono riconosciuti e tutelati nel pieno rispetto del diritto nazionale, europeo e internazionale» (A/HRC/43/4/Add.1).

In altri casi (23%), l'Italia ha spiegato pubblicamente il motivo per cui sono state respinte raccomandazioni specifiche. Ad esempio, nel corso del terzo Esame periodico, il Governo ha risposto alle preoccupazioni espresse dal Perù in merito alla politica di controllo delle armi da fuoco e alla presunta correlazione con l'elevato tasso di femminicidi, indicando dati statistici dettagliati che dimostrano che tale correlazione, semplicemente, non esiste, ed elencando le misure che possono essere adottate quando vengono segnalati casi di violenza domestica e stalking (A/HRC/43/4/Add.1).

A volte, l'Italia è ricorsa anche alla strategia cosiddetta delle «mani legate», vale a dire invocando (presunti) impedimenti istituzionali o finanziari che preclu-

dono al Governo la possibilità di intraprendere le azioni richieste. Un primo esempio si riferisce alla creazione di istituzioni nazionali per i diritti umani, come raccomandato dalla Danimarca nella revisione del 2010: il Governo si è impegnato a presentare una proposta di legge al Parlamento, «non appena saranno rese disponibili le risorse di bilancio richieste» (A/HRC/14/4/Add.1). Un altro esempio, basato sul principio della separazione dei poteri, si riferisce alla firma del Global Compact delle Nazioni Unite per una migrazione sicura, ordinata e regolare, come raccomandato dalla Colombia nel 2019: secondo il Governo, l'Italia non è in grado di accettare questa raccomandazione poiché «è ancora in corso una valutazione del Parlamento italiano sull'opportunità di aderire al patto» (A/HRC/43/4/Add.1).

In un solo caso, una raccomandazione dell'Islanda su una questione relativa all'orientamento sessuale e all'identità di genere nel terzo ciclo di UPR, l'Italia ha deciso di adottare un approccio più conflittuale, dichiarando semplicemente che avrebbe ignorato la raccomandazione.

Tabella 2

Ciclo di UPR	Raccomandazione ricevuta	Stato che ha presentato la raccomandazione	Gruppo regionale di appartenenza	Area	Strategia
I	Diventare parte dei rimanenti strumenti per i diritti umani e considera di ritirare le riserve, con particolare riferimento al Patto internazionale sui diritti civili e politici	Pakistan	Asiatico	Strumenti internazionali	Già attuata/guarantita
I	Prendere in considerazione la ratifica della Convenzione internazionale sulla protezione dei diritti di tutti i lavoratori migranti e dei membri delle loro famiglie (ICRMW)	Algeria, Azerbaigian, Cile, Egitto, Iran, Messico, Filippine	Asiatico, EEG, Africano, GRULAC	Strumenti internazionali	Già attuata/guarantita + Mani legate
I	Incorporare il crimine di tortura nel diritto interno	Paesi Bassi, Repubblica Ceca, Nuova Zelanda	WEOG, EEG	Tortura	Già attuata/guarantita
I	Istituire la propria istituzione nazionale per i diritti umani in conformità con i Principi di Parigi entro la fine del 2010	Danimarca	WEOG	Istituzioni nazionali per i diritti umani	Mani legate
I	Sviluppare un piano nazionale integrato per i diritti umani in conformità con la Dichiarazione e il Programma d'azione di Vienna	Iran	Asiatico	Altro	Già attuata/guarantita

segue

I	Incorporare nella legislazione la sentenza della Corte di cassazione del 1996 secondo cui la punizione corporale non è un metodo legittimo di disciplina in casa e criminalizzare la punizione corporale in tutti i casi, incluso quello dell'istruzione	Spagna	WEOG	Diritti dei bambini	Già attuata/ garantita
I	Rafforzare l'indipendenza della magistratura	Iran	Asiatico	Diritti civili e stato di diritto	Già attuata/ garantita
I	Proteggere i rom e i sinti come minoranze nazionali e garantire che non siano oggetto di discriminazione	Stati Uniti, Cuba	WEOG, GRULAC	Minoranze	Già attuata/ garantita
I	Adottare tutte le misure necessarie per garantire i diritti dei rom ai sensi dell'articolo 27 del Patto internazionale sui diritti civili e politici, in particolare modificando la legge del 1999 che stabilisce questa creazione della connessione con un territorio specifico	Danimarca	WEOG	Minoranze	Motivazione pubblica
I	Adottare adeguate misure legislative per depenalizzare l'ingresso irregolare e rimanere in Italia	Brasile, Messico	GRULAC	Migranti e richiedenti asilo	Motivazione pubblica
I	Adottare adeguate misure legislative per escludere un soggiorno senza documenti in Italia come circostanza aggravante ai fini di una sentenza a seguito di una condanna penale	Brasile	GRULAC	Migranti e richiedenti asilo	Motivazione pubblica
I	Abrogare tutte le leggi discriminatorie nei confronti dei migranti irregolari	Pakistan	Asiatico	Migranti e richiedenti asilo	Motivazione pubblica
II	Studiare la possibilità di aderire alla Convenzione internazionale sulla protezione dei diritti di tutti i lavoratori migranti e dei membri delle loro famiglie [ICRMW]	Egitto	Africano	Strumenti internazionali	Già attuata/ garantita

II	Prendi in considerazione la ratifica dell'ICRMW	Cile, Indonesia	GRULAC, Asiatico	Strumenti internazionali	Già attuata/ garantita
II	Ratificare l'ICRMW	Ghana, Sierra Leone, Uruguay, Perù, Iran	Africano, GRULAC, Asiatico	Strumenti internazionali	Già attuata/ garantita
II	Ratificare l'ICRMW	Senegal	Africano	Strumenti internazionali	Già attuata/ garantita
II	Completare il processo di ratifica dell'ICRMW	Turchia	WEOG	Strumenti internazionali	Già attuata/ garantita
II	Rafforzare il quadro giuridico per tenere maggiormente conto dei migranti e dei lavoratori migranti, in particolare ratificando l'ICRMW	Algeria	Africano	Strumenti internazionali	Già attuata/ garantita
II	Adottare una legislazione per sancire la sentenza della Corte di cassazione del 1996 nella legge e proibire esplicitamente tutte le punizioni corporali dei bambini in casa	Liechtenstein	WEOG	Diritti dei bambini	Già attuata/ garantita
II	Proibire esplicitamente tutte le punizioni corporali nei confronti dei bambini	Svezia	WEOG	Diritti dei bambini	Già attuata/ garantita
II	Sospendere i respingimenti sommari verso la Grecia	Svezia	WEOG	Migranti e richiedenti asilo	Motivazione pubblica
III	Ratificare la Convenzione internazionale sulla protezione dei diritti di tutti i lavoratori migranti e dei membri delle loro famiglie	Uganda, Uruguay, Senegal, Sierra Leone, Sri Lanka, Azerbaigian, Bangladesh, Egitto, Seychelles	Africano, GRULAC, EEG, Asiatico	Strumenti internazionali	Già attuata/ garantita
III	Sensibilizzare l'opinione pubblica sulla Convenzione internazionale sulla protezione dei diritti di tutti i lavoratori migranti e dei membri delle loro famiglie	Indonesia	Asiatico	Strumenti internazionali	Già attuata/ garantita

segue

III	Firmare e ratificare il Trattato di proibizione delle armi nucleari	Ecuador	GRULAC	Strumenti internazionali	Motivazione pubblica
III	Prendere in considerazione la possibilità di rivedere il quadro che regola il controllo delle armi da fuoco, data la correlazione tra il loro uso e i femminicidi	Perù	GRULAC	Diritti delle donne	Motivazione pubblica
III	Indagare su tutte le accuse di maltrattamenti e uso eccessivo della forza contro richiedenti asilo e migranti	Pakistan	Asiatico	Migranti e richiedenti asilo	Già attuata/guarantita
III	Attuare i principi di non respingimento e le norme minime pertinenti relative ai diritti dei migranti e dei richiedenti asilo	Kenya	Africano	Migranti e richiedenti asilo	Già attuata/guarantita
III	Rispettare il principio di non respingimento e fornire protezione umanitaria a tutti i migranti	Tailandia	Asiatico	Migranti e richiedenti asilo	Già attuata/guarantita
III	Garantire la valutazione individuale della situazione di ciascun migrante al fine di porre fine alla pratica dell'espulsione collettiva	Burkina Faso	Africano	Migranti e richiedenti asilo	Già attuata/guarantita
III	Approvare il Global Compact per una migrazione sicura, ordinata e regolare	Colombia	GRULAC	Migranti e richiedenti asilo	Mani legate
III	Adottare misure per evitare espulsioni collettive di migranti	Argentina	GRULAC	Migranti e richiedenti asilo	Già attuata/guarantita
III	Rivedere la legge n. 132 del 2018 sulla detenzione di richiedenti asilo per allinearla al diritto internazionale dei rifugiati e al diritto internazionale dei diritti umani	Sudafrica	Africano	Migranti e richiedenti asilo	Motivazione pubblica
III	Applicare una legislazione sul riconoscimento di entrambi i genitori dello stesso sesso coinvolti nella crescita di un bambino, nonché di estendere il loro accesso all'adozione alla pari con gli altri	Islanda	WEOG	Orientamento sessuale e identità di genere	Atteggimento conflittuale

Riassumendo, dunque, il tasso di accettazione da parte dell'Italia delle raccomandazioni ricevute è superiore alla media globale; le risposte negative alle raccomandazioni si concentrano essenzialmente su un unico problema principale (vale a dire i diritti dei migranti, dei rifugiati e dei richiedenti asilo); come dimostrato dai dati disaggregati su base regionale, il comportamento dell'Italia non sembra essere significativamente influenzato da potenziali motivazioni politiche, come ad esempio dalle alleanze tra Stati; infine, l'Italia tende generalmente ad adottare un approccio non conflittuale nel respingere le raccomandazioni ricevute.

## Conclusioni

La presente analisi delle raccomandazioni e del comportamento dell'Italia nell'ambito dei vari cicli del meccanismo di UPR ha confermato un certo grado di immobilità circa l'azione del Paese in materia di diritti umani: i temi delle raccomandazioni ricevute e le motivazioni utilizzate per «respingerele» sono stati infatti reiterati negli ultimi 10 anni, mostrando complessivamente pochi cambiamenti sia sul piano sostanziale sia su quello formale.

Questa conclusione ha implicazioni positive e negative per la valutazione complessiva del comportamento del Paese. In ottica negativa, quanto emerso conferma che la segnalata fase di stagnazione dell'Italia in materia diritti umani non è ancora giunta a conclusione. Se l'Italia mira a conformarsi efficacemente alle priorità dell'agenda internazionale sui diritti umani – un'agenda che, anche per la flessibilità e la reattività del meccanismo di UPR, risulta particolarmente dinamica –, deve risolvere i suoi problemi strutturali, in particolare quelli evidenziati nel contesto delle politiche migratorie, del trattamento delle minoranze, della protezione dei diritti delle donne e dei bambini, e dello sviluppo, a lungo promesso, di un'infrastruttura nazionale dedicata. Quest'ultimo punto, vale a dire la creazione di una Commissione nazionale indipendente per i diritti umani in linea con i Principi di Parigi con funzioni di promozione e protezione dei diritti umani sul piano nazionale, costituirebbe un passo significativo verso questo risultato e aiuterebbe anche l'Italia nell'attuazione degli obiettivi dell'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile, in particolare dell'obiettivo 16, che intende promuovere società pacifiche e inclusive orientate allo sviluppo sostenibile, garantire a tutti l'accesso alla giustizia e costruire istituzioni efficaci, responsabili e inclusive a tutti i livelli.

È possibile identificare, tuttavia, anche alcune implicazioni positive. La modalità estremamente rispettosa e cooperativa con la quale il terzo esame periodico dell'Italia è stato condotto a Ginevra e accolto a livello nazionale suggerisce che, dopo tutto, la fase più regressiva dell'attitudine del Paese relativamente all'impegno internazionale per i diritti umani (una fase che in alcuni momenti, tra il 2018 e il 2019 che si è caratterizzata anche per espressioni di vera e propria delegittimazione nei confronti dell'Organizzazione internazionale e della *machinery* per il monitoraggio dei diritti umani da parte di rappresentanti del Governo, non ha lasciato tracce permanenti. Questa fase, come si è visto, presumibilmente ha attratto maggiore attenzione e preoccupazione da parte della comunità internazionale circa l'effettivo impegno del Paese per la

promozione e la protezione dei diritti umani ed è stata alla base del numero record di raccomandazioni ricevute dal Governo italiano nel 2019.

Tuttavia, soprattutto se osservate in una prospettiva diacronica che tenga conto dei tre cicli di UPR, le raccomandazioni indirizzate all'Italia hanno mostrato che i toni e i temi della discussione nel terzo ciclo non sono stati esacerbati da questi recenti e controversi sviluppi, sebbene ci sia stata una significativa concentrazione su argomenti che nei cicli precedenti erano stati solo marginalmente toccati. La concezione sostanzialmente positiva del ruolo e della percezione internazionale dell'Italia sono quindi state complessivamente mantenute. Urge ora portare definitivamente l'impegno effettivo per la promozione e protezione dei diritti umani sul piano domestico e internazionale in linea con questa reputazione istituzionale a partire dall'adozione di misure concrete per superare i numerosi problemi ricorrenti che questa analisi dei tre cicli di UPR ha evidenziato.

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





## 1. La normativa internazionale sui diritti umani

La prima parte dell'*Annuario* è suddivisa in due capitoli. Il primo è dedicato alle novità relative ai principali strumenti internazionali sui diritti umani a cui l'Italia ha aderito nonché a quelli che il Paese ha firmato, ma non ratificato, ed eventualmente a quelli, adottati nel corso del 2019, che non risultano ancora oggetto di alcuna iniziativa di accettazione.

Questa rassegna appare rilevante anche con riferimento all'attuazione dell'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile, più del 90% della quale è ancorato al diritto internazionale dei diritti umani. Da questa prospettiva, come nell'edizione precedente, non ci sono novità rilevanti in relazione allo stato di accettazione dei trattati internazionali in materia di diritti umani da parte dell'Italia. Nello specifico, gli impegni sanciti nella Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone migranti e dei membri delle loro famiglie, unico *core treaty* in materia che l'Italia non ha ancora né firmato né ratificato, riguardano una serie di traguardi dell'Agenda 2030, con particolare riferimento agli obiettivi 3 (salute e benessere), 4 (educazione di qualità), 8 (lavoro dignitoso e crescita economica), 10 (ridurre le disuguaglianze) e 16 (pace, giustizia e istituzioni solide).

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

La rassegna completa, aggiornata a dicembre 2019, dei 116 strumenti giuridici sui diritti umani considerati in questa pubblicazione (43 delle Nazioni Unite, 17 in materia di disarmo e non proliferazione e 56 del Consiglio d'Europa) e dello stato di accettazione (ratifica, firma, nessuna iniziativa) dell'Italia a riguardo è disponibile online al seguente indirizzo web: [www.annuarioitalianodirittiumani.it](http://www.annuarioitalianodirittiumani.it), all'interno della sezione «Allegati».

## 1.1. Strumenti giuridici delle Nazioni Unite

Nel corso del 2019, l'Italia non ha depositato nuovi strumenti di ratifica.

L'elenco completo, aggiornato a dicembre 2019, degli strumenti giuridici delle Nazioni Unite e dello stato di accettazione dell'Italia a riguardo (ratifica, firma, nessuna iniziativa) è disponibile online al seguente indirizzo web: [www.annuarioitalianodeidirittiumani.it](http://www.annuarioitalianodeidirittiumani.it), all'interno della sezione «Allegati».

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

Nel corso del 2019, l'Italia non ha depositato nuovi strumenti di ratifica.

L'elenco completo, aggiornato a dicembre 2019, degli strumenti giuridici delle Nazioni Unite e dello stato di accettazione dell'Italia a riguardo (ratifica, firma, nessuna iniziativa) è disponibile online al seguente indirizzo web: [www.annuarioitalianodeidirittiumani.it](http://www.annuarioitalianodeidirittiumani.it), all'interno della sezione «Allegati».

## 1.3. Strumenti giuridici del Consiglio d'Europa

Nel 2019 non ci sono novità circa la firma o la ratifica di quelle convenzioni o protocolli dell'Organizzazione portanti primariamente sui diritti umani ai quali l'Italia non aveva ancora aderito. Si segnala, tuttavia, la ratifica di una serie di strumenti su altri temi che hanno comunque implicazioni per il godimento di taluni diritti umani: la Convenzione del Consiglio d'Europa sulla manipolazione di competizioni sportive (adottata il 18 settembre 2004; ratificata l'11 giugno 2020); il secondo Protocollo addizionale alla Convenzione europea di assistenza giudiziaria in materia penale (adottato l'8 novembre 2001; ratificato il 30 agosto), il terzo e quarto Protocollo addizionale alla Convenzione europea di estradizione (adottati rispettivamente il 10 e il 20 settembre 2010, ratificati entrambi il 30 agosto).

L'elenco completo, aggiornato a dicembre 2019, degli strumenti giuridici del Consiglio d'Europa e dello stato di accettazione dell'Italia a riguardo (ratifica, firma, nessuna iniziativa) è disponibile online al seguente indirizzo web: [www.annuarioitalianodidirittiumani.it](http://www.annuarioitalianodidirittiumani.it), all'interno della sezione «Allegati».

## 1.4. Normativa dell'Unione Europea

### 1.4.1. Trattati

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

Nel Preambolo del TUE sono inoltre esplicitamente richiamati la Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori del 1989 e la Carta sociale europea del Consiglio d'Europa (CoE) del 1961 (riveduta nel 1996). Ambedue questi strumenti sono menzionati anche nel TFUE nel contesto del Titolo X sulla politica sociale (art. 151).

#### 1.4.2. Normativa dell'UE nel 2019

Nel corso del 2019 Parlamento europeo e Consiglio dell'UE hanno adottato direttive, regolamenti e decisioni aventi una rilevanza per i diritti umani. Dal canto suo, la Commissione europea ha presentato rilevanti proposte di legislazione derivata e comunicazioni.

Nel 2019 sono state adottate le direttive: sui requisiti di accessibilità dei prodotti e dei servizi (2019/882 del 17 aprile 2019); sull'equilibrio tra attività professionale e vita familiare per i genitori e i prestatori di assistenza che abroga la direttiva 2010/18/UE del Consiglio (2019/1158 del 20 giugno 2019); sulle condizioni di lavoro trasparenti e prevedibili nell'Unione Europea (2019/1152 del 20 giugno 2019); per la protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione (2019/1937 del 23 ottobre 2019). In materia di protezione dell'ambiente sono state adottate le direttive sulla promozione di veicoli puliti e a basso consumo energetico nel trasporto su strada (2019/1161 del 20 giugno 2019), sulla riduzione dell'incidenza di determinati prodotti di plastica sull'ambiente (2019/904 del 5 giugno 2019) e sugli impianti portuali di raccolta per il conferimento dei rifiuti delle navi, che modifica la direttiva 2010/65/UE e abroga la direttiva 2000/59/CE (2019/883 del Consiglio, del 17 aprile 2019). In ambito di protezione della salute e della vita dei lavoratori sono state introdotte le direttive sulla protezione dei lavoratori contro i rischi derivanti da un'esposizione ad agenti cancerogeni o mutageni durante il lavoro che modificano la direttiva 2004/37/CE (2019/130 del 16 gennaio 2019 e 2019/983 del Consiglio del 5 giugno 2019) e su di un quinto elenco di valori limite indicativi di esposizione professionale in attuazione della direttiva 98/24/CE del Consiglio e che modifica la direttiva 2000/39/CE della Commissione (2019/1831 del 24 ottobre 2019). In merito allo scambio ed uso di informazioni per prevenire e perseguire i reati, le direttive adottate riguardano lo scambio di informazioni sui cittadini di Paesi terzi e il sistema europeo di informazione sui casellari giudiziari (ECRIS), che modifica la decisione quadro 2009/315/GAI del Consiglio e sostituisce la decisione 2009/316/GAI del Consiglio (2019/884 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 aprile 2019) e l'agevolazione dell'uso di informazioni finanziarie e di altro tipo a fini di prevenzione, accertamento, indagini o perseguimento di determinati reati che abroga la decisione 2000/642/GAI del Consiglio (2019/1153 del 20 giugno 2019).

Tra i regolamenti adottati nel 2019 aventi particolare rilevanza per il tema dei diritti umani si segnalano: il regolamento 2019/126 del 16 gennaio 2019, che istituisce l'Agenzia europea per la sicurezza e la salute sul lavoro (EU-OSHA) e che abroga il regolamento (CE) n. 2062/94; il regolamento 2019/1149 del 20 giugno 2019, che istituisce l'Autorità europea del lavoro, che modifica i regolamenti (CE) n. 883/2004 n. 492/2011, e (UE) 2016/589 e che abroga la decisione (UE) 2016/344; il regolamento 2019/127 del 16 gennaio 2019, che istituisce la Fondazione europea per il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro (Eurofound) e che abroga il regolamento (CEE) n. 1365/75; il regolamento 2019/125 del 16 gennaio 2019, relativo al commercio di determinate merci che potrebbero essere utilizzate per la pena di morte, per la tortura o per altri trattamenti o pene crudeli, inumani o degradanti; il regolamento 2019/788 del 17 apr-

le 2019 riguardante l'iniziativa dei cittadini europei; il regolamento 2019/1111 del 25 giugno 2019, relativo alla competenza, al riconoscimento e all'esecuzione delle decisioni in materia matrimoniale e in materia di responsabilità genitoriale, e alla sottrazione internazionale di minori; il regolamento 2019/2089 del 27 novembre 2019 che modifica il regolamento (UE) 2016/1011 per quanto riguarda gli indici di riferimento UE di transizione climatica, gli indici di riferimento UE allineati con l'accordo di Parigi e le comunicazioni relative alla sostenibilità per gli indici di riferimento; il regolamento 2019/1896 del 13 novembre 2019, relativo alla guardia di frontiera e costiera europea e che abroga i regolamenti (UE) n. 1052/2013 e 2016/1624. Fra i vari regolamenti emanati per apportare le modifiche che si sono rese necessarie a seguito del recesso del Regno Unito dall'Unione Europea si segnala il regolamento 2019/500 del 25 marzo 2019, che stabilisce misure di emergenza nel settore del coordinamento della sicurezza sociale.

Sono state, inoltre, adottate alcune decisioni particolarmente rilevanti per il tema qui considerato. La Commissione ha approvato la registrazione di alcune proposte di iniziativa dei cittadini tra cui: con la decisione 2019/719 del 30 aprile 2019 2018/262 la proposta dal titolo «Una soluzione rapida, equa ed efficace ai cambiamenti climatici»; con la decisione 2019/569 del 3 aprile 2019 la proposta intitolata «Rispetto dello Stato di diritto all'interno dell'Unione Europea» volta alla «creazione di un meccanismo di valutazione oggettiva e imparziale mirante a verificare l'applicazione dei valori dell'Unione Europea da parte di tutti gli Stati membri»; con la decisione 2019/1564 del 4 settembre 2019, la proposta dal titolo «Combattere la corruzione in Europa alla radice, tagliando i fondi ai Paesi con un sistema giudiziario inefficiente dopo il termine previsto, con la decisione 2019/434 del 27 febbraio 2019 la proposta dal titolo «Europe Cares — Un'istruzione di qualità e inclusiva per i bambini con disabilità» e con la decisione del 12 marzo 2019 la proposta «Housing for all». Con la decisione 2019/236 della Commissione, del 7 febbraio 2019, sono state stabilite le norme interne per la comunicazione di informazioni agli interessati e la limitazione di alcuni dei loro diritti nell'ambito del trattamento di dati personali da parte della Commissione europea ai fini della sicurezza interna delle istituzioni dell'Unione; la decisione 2019/154 della Commissione, del 30 gennaio 2019, ha stabilito le norme interne relative alla limitazione del diritto di accesso degli interessati al loro fascicolo medico; la decisione dell'Ufficio di presidenza del Parlamento europeo, del 3 aprile 2019, sulle norme di attuazione relative alla limitazione di taluni diritti degli interessati in relazione al trasferimento di dati personali da parte del Parlamento europeo alle autorità nazionali nel quadro di indagini penali o finanziarie; la decisione 2019/420 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 marzo 2019, che modifica la decisione n. 1313/2013/UE su un meccanismo unionale di protezione civile; la decisione 2019/1181 del Consiglio, dell'8 luglio 2019, relativa agli orientamenti per le politiche degli Stati membri a favore dell'occupazione; la decisione 2019/97 del Consiglio, del 21 gennaio 2019, a sostegno della convenzione sulle armi biologiche e tossiche nell'ambito della strategia dell'UE contro la proliferazione delle armi di distruzione di massa; la decisione 2019/2191 del Consiglio del 19 dicembre 2019 a sostegno di un meccanismo mondiale di segnalazione sulle armi convenzionali illegali e relative munizioni volto a ridurre il rischio di diversione e trasferimento illegale.

Per quanto riguarda le comunicazioni adottate dalla Commissione, nel 2019 si segnalano quelle: sul rafforzare lo Stato di diritto nell'Unione: Il contesto attuale e possibili nuove iniziative (COM/2019/163 del 3 aprile 2019); sulle norme sulla protezione dei dati come strumento generatore di fiducia nell'UE e oltre i suoi confini: un bilancio (COM/2019/374 del 24 luglio 2019); sull'attuazione della direttiva 2013/48/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 ottobre 2013, relativa al diritto di avvalersi

di un difensore nel procedimento penale e nel procedimento di esecuzione del mandato d'arresto europeo, al diritto di informare un terzo al momento della privazione della libertà personale e al diritto delle persone private della libertà personale di comunicare con terzi e con le autorità consolari (COM/2019/560 del 26 settembre 2019); sullo stato di attuazione dell'agenda europea sulla migrazione (COM/2019/481 del 16 ottobre 2019); sulla valutazione del quadro dell'UE per le strategie nazionali di integrazione dei rom fino al 2020, (COM/2019/406 del 5 settembre 2019); la diciannovesima relazione sui progressi compiuti verso un'autentica ed efficace Unione della sicurezza (COM/2019/353 del 24 luglio 2019); sulle attività e consultazioni del gruppo di coordinamento sulla lotta contro la tortura di cui all' art. 31 del regolamento (UE) 2019/15 relativo al commercio di determinate merci che potrebbero essere utilizzate per la pena di morte, per la tortura o per altri trattamenti o pene crudeli, inumani o degradanti (COM/2019/449 del 7 ottobre 2019); su un progetto di regolamento del Parlamento europeo che fissa lo statuto e le condizioni generali per l'esercizio delle funzioni del mediatore (statuto del mediatore europeo) e che abroga la decisione 94/262/CECA, CE, Euratom (COM/2019/553/final/3 del 18 novembre 2019); sull'attuazione della direttiva 2003/86/CE relativa al diritto al ricongiungimento familiare (COM/2019/162 del 29 marzo 2019); sulla valutazione ex post delle Capitali europee della cultura 2017 (Paphos e Aarhus) (COM/2019/266 del 11 giugno 2019).

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

Il 12 dicembre 2019 era stato approvato in via preliminare il disegno della legge di delegazione europea 2019 il quale è stato approvato in esame definitivo dal Consiglio di Ministri il 23 gennaio 2020. Il testo prevede il recepimento nell'ordinamento italiano di 33 direttive europee tra cui: la direttiva 2018/1673 del 23 ottobre 2018 sulla lotta al riciclaggio mediante il diritto penale; la direttiva 2018/1808 del 14 novembre 2018, recante modifica della direttiva 2010/13/UE, relativa al coordinamento di determinate disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri concernenti la fornitura di servizi di media audiovisivi (direttiva sui servizi di media audiovisivi), in considerazione dell'evoluzione delle realtà del mercato che prevede anche l'obbligo di garantire la tutela dei minori, la maggior accessibilità a persone con disabilità e misure di contrasto all'incitamento all'odio e alla violenza; la direttiva 2019/883 del 17 aprile 2019, relativa agli impianti portuali di raccolta per il conferimento dei rifiuti delle navi, che modifica la direttiva 2010/65/UE e abroga la direttiva 2000/59/CE; la direttiva 2019/884 del 17 aprile 2019, che modifica la decisione quadro 2009/315/GAI del Consiglio per quanto riguarda lo scambio di informazioni sui cittadini di Paesi terzi e il sistema europeo di informazione sui casellari giudiziari (ECRIS), e che sostituisce la decisione 2009/316/GAI del Consiglio; la direttiva 2019/1152 del 20 giugno 2019 relativa a condizioni di lavoro trasparenti e prevedibili nell'Unione Europea; la direttiva 2019/1158 del 20 giugno 2019, relativa all'equilibrio tra attività professionale e vita familiare per i genitori e i prestatori di assistenza e che abroga la direttiva 2010/18/

UE; la direttiva (UE) 2019/1153 del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 giugno 2019 sull'uso di informazioni finanziarie e di altro tipo a fini di prevenzione, accertamento, indagine o perseguimento di determinati reati, e che abroga la decisione 2000/642/GAI del Consiglio; la direttiva 2019/1937 del 23 ottobre 2019 riguardante la protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione.

## 2. Normativa italiana

### 2.1. Costituzione della Repubblica Italiana

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

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

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

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

«L'Italia ripudia la guerra come strumento di offesa alla libertà degli altri popoli e come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali; consente, in condizioni di parità con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni; promuove e favorisce le organizzazioni internazionali rivolte a tale scopo» (art. 11).

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



## 2.2. Legislazione nazionale

Nel corso del 2019 il Parlamento e il Governo hanno adottato un totale di 181 atti normativi (leggi, decreti-legge, decreti legislativi) riconducibili in maniera più o meno diretta alla tutela e alla protezione dei diritti umani internazionalmente riconosciuti. Di seguito sono elencati gli atti legislativi sulla base di una tipologia che corrisponde a quella usata in questo *Annuario* per la catalogazione degli strumenti internazionali:

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

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

L. 4 ottobre 2019, n. 118 (Ratifica ed esecuzione del Memorandum d'intesa tra la Repubblica italiana e il Consiglio d'Europa circa l'Ufficio del Consiglio d'Europa a Venezia e il suo status giuridico, fatto a Strasburgo il 14 giugno 2017).

L. 8 agosto 2019, n. 77 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 14 giugno 2019, n. 53, recante disposizioni urgenti in materia di ordine e sicurezza pubblica).

L. 20 maggio 2019, n. 41 Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 25 marzo 2019, n. 22, recante misure urgenti per assicurare sicurezza, stabilità finanziaria e integrità dei mercati, nonché tutela della salute e della libertà di soggiorno dei cittadini italiani e di quelli del Regno Unito, in caso di recesso di quest'ultimo dall'Unione Europea).

L. 28 marzo 2019, n. 26 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4, recante disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni).

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

#### *Reati, processo penale, sistema giudiziario*

L. 21 maggio 2019, n. 43 (Modifica all'articolo 416-ter del codice penale in materia di voto di scambio politico-mafioso).

L. 26 aprile 2019, n. 36 (Modifiche al codice penale e altre disposizioni in materia di legittima difesa).

L. 12 aprile 2019, n. 33 (Inapplicabilità del giudizio abbreviato ai delitti puniti con la pena dell'ergastolo).

L. 9 gennaio 2019, n. 3 (Misure per il contrasto dei reati contro la pubblica amministrazione, nonché in materia di prescrizione del reato e in materia di trasparenza dei partiti e movimenti politici).

D.lgs. 7 marzo 2019, n. 24 (Attuazione della direttiva (UE) 2016/1919 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 ottobre 2016, sull'ammissione al patrocinio a spese dello Stato per indagati e imputati nell'ambito di procedimenti penali e per le persone ricercate nell'ambito di procedimenti di esecuzione del mandato d'arresto europeo).

D.p.r. 10 aprile 2019, n. 89 (Regolamento concernente la determinazione della struttura e della composizione dell'Ufficio posto alle dipendenze del Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale).

D.l. 30 dicembre 2019, n. 161 (Modifiche urgenti alla disciplina delle intercettazioni di conversazioni o comunicazioni).

D.lgs. 4 ottobre 2019, n. 125 (Modifiche ed integrazioni ai decreti legislativi 25 maggio 2017, n. 90 e n. 92, recanti attuazione della direttiva (UE) 2015/849, nonché attuazione della direttiva (UE) 2018/843 che modifica la direttiva (UE) 2015/849 relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario ai fini di riciclaggio o finanziamento del terrorismo e che modifica le direttive 2009/138/CE e 2013/36/UE).

L. 12 aprile 2019, n. 31 (Disposizioni in materia di azione di classe).

### *Estradizioni*

L. 19 luglio 2019, n. 66 (Ratifica ed esecuzione della Convenzione relativa all'estradizione tra gli Stati membri dell'Unione Europea, con Allegato, fatta a Dublino il 27 settembre 1996).

L. 24 luglio 2019, n. 88 (Ratifica ed esecuzione dei seguenti Protocolli: a) Secondo Protocollo addizionale alla Convenzione europea di assistenza giudiziaria in materia penale, fatto a Strasburgo l'8 novembre 2001; b) Terzo Protocollo addizionale alla Convenzione europea di estradizione, fatto a Strasburgo il 10 novembre 2010; c) Quarto Protocollo addizionale alla Convenzione europea di estradizione, fatto a Vienna il 20 settembre 2012).

L. 17 gennaio 2019, n. 10 (Ratifica ed esecuzione dell'Accordo bilaterale tra la Repubblica italiana e la Bosnia ed Erzegovina aggiuntivo alla Convenzione europea di estradizione del 13 dicembre 1957, inteso ad ampliarne e facilitarne l'applicazione, fatto a Roma il 19 giugno 2015).

L. 16 gennaio 2019, n. 9 (Ratifica ed esecuzione dei seguenti Trattati: a) Accordo bilaterale aggiuntivo tra la Repubblica italiana e la Repubblica di Macedonia alla Convenzione europea di estradizione del 13 dicembre 1957, inteso ad ampliarne e facilitarne l'applicazione, fatto a Skopje il 25 luglio 2016; b) Accordo bilaterale aggiuntivo tra la Repubblica italiana e la Repubblica di Macedonia alla Convenzione europea di assistenza giudiziaria in materia penale del 20 aprile 1959 inteso a facilitarne l'applicazione, fatto a Skopje il 25 luglio 2016).

L. 24 luglio 2019, n. 90 (Ratifica ed esecuzione dei seguenti Trattati: a) Trattato di assistenza giudiziaria in materia penale tra la Repubblica italiana e la Repubblica del Kazakhstan, fatto ad Astana il 22 gennaio 2015; b) Trattato di estradizione tra la Repubblica italiana e la Repubblica del Kazakhstan, fatto ad Astana il 22 gennaio 2015).

L. 24 luglio 2019, n. 91 (Ratifica ed esecuzione dei seguenti Trattati: a) Trattato di estradizione tra il Governo della Repubblica italiana ed il Governo della Repubblica del Kenya, fatto a Milano l'8 settembre 2015; b) Trattato di assistenza giudiziaria in materia penale tra il Governo della Repubblica italiana ed il Governo della Repubblica del Kenya, fatto a Milano l'8 settembre 2015).

L. 24 luglio 2019, n. 87 (Ratifica ed esecuzione dei seguenti Accordi: a) Accordo tra la Repubblica italiana e la Repubblica di Serbia inteso a facilitare l'applicazione della Convenzione europea di estradizione del 13 dicembre 1957, fatto a Belgrado il 9 febbraio 2017; b) Accordo tra la Repubblica italiana e la Repubblica di Serbia inteso a facilitare l'applicazione della Convenzione europea di assistenza giudiziaria in materia penale del 20 aprile 1959, fatto a Belgrado il 9 febbraio 2017).

L. 25 novembre 2019, n. 152 (Ratifica ed esecuzione dei seguenti Trattati: a) Trattato di estradizione tra il Governo della Repubblica italiana ed il Governo della Repubblica

dell'Ecuador, fatto a Quito il 25 novembre 2015; b) Trattato di assistenza giudiziaria in materia penale tra il Governo della Repubblica italiana ed il Governo della Repubblica dell'Ecuador, fatto a Quito il 25 novembre 2015).

L. 25 novembre 2019, n. 151 (Ratifica ed esecuzione del Trattato di estradizione tra la Repubblica italiana e la Repubblica orientale dell'Uruguay, fatto a Montevideo l'11 maggio 2017).

L. 25 novembre 2019, n. 150 (Ratifica ed esecuzione dei seguenti Trattati: a) Trattato di estradizione tra il Governo della Repubblica italiana ed il Governo della Repubblica del Costa Rica, fatto a Roma il 27 maggio 2016; b) Trattato di assistenza giudiziaria in materia penale tra il Governo della Repubblica italiana ed il Governo della Repubblica del Costa Rica, fatto a Roma il 27 maggio 2016).

L. 18 novembre 2019, n. 146 (Ratifica ed esecuzione dei seguenti Trattati: a) Trattato di estradizione tra il Governo della Repubblica italiana e il Governo della Repubblica federale della Nigeria, fatto a Roma l'8 novembre 2016; b) Accordo di mutua assistenza in materia penale tra il Governo della Repubblica italiana e il Governo della Repubblica federale della Nigeria, fatto a Roma l'8 novembre 2016; c) Accordo sul trasferimento delle persone condannate tra il Governo della Repubblica italiana ed il Governo della Repubblica federale della Nigeria, fatto a Roma l'8 novembre 2016).

L. 18 novembre 2019, n. 147 (Ratifica ed esecuzione del Trattato sul trasferimento delle persone condannate o sottoposte a misure di sicurezza tra la Repubblica italiana e la Repubblica argentina, fatto a Buenos Aires l'8 maggio 2017).

### *Educazione, sport*

L. 20 agosto 2019, n. 92 (Introduzione dell'insegnamento scolastico dell'educazione civica).

D.lgs. 7 agosto 2019, n. 96 (Disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 13 aprile 2017, n. 66, recante: «Norme per la promozione dell'inclusione scolastica degli studenti con disabilità», a norma dell'articolo 1, commi 180 e 181, lettera c), della legge 13 luglio 2015, n. 107»).

L. 3 maggio 2019, n. 39 (Ratifica ed esecuzione della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla manipolazione di competizioni sportive, fatta a Magglingen il 18 settembre 2014).

### *Salute*

D.p.r. 23 agosto 2019, n. 131 (Regolamento di attuazione della direttiva 2012/39/UE della commissione, del 26 novembre 2012, che modifica la direttiva 2006/17/CE per quanto riguarda determinate prescrizioni tecniche relative agli esami effettuati su tessuti e cellule umani).

D.lgs. 14 maggio 2019, n. 52 (Attuazione della delega per il riassetto e la riforma della normativa in materia di sperimentazione clinica dei medicinali ad uso umano, ai sensi dell'articolo 1, commi 1 e 2, della legge 11 gennaio 2018, n. 3).

L. 25 giugno 2019, n. 60 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 35, recante misure emergenziali per il servizio sanitario della Regione Calabria e altre misure urgenti in materia sanitaria).

D. Ministero della Salute, 10 dicembre 2019, n. 168 (Regolamento concernente la banca dati nazionale destinata alla registrazione delle disposizioni anticipate di trattamento (DAT)).

L. 12 dicembre 2019, n. 141 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 14 ottobre 2019, n. 111, recante misure urgenti per il rispetto degli obblighi previsti dalla direttiva 2008/50/CE sulla qualità dell'aria e proroga del termine di cui all'articolo 48, commi 11 e 13, del decreto-legge 17 ottobre 2016, n. 189, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 dicembre 2016, n. 229).

#### *Lavoro*

L. 2 novembre 2019, n. 128 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 3 settembre 2019, n. 101, recante disposizioni urgenti per la tutela del lavoro e per la risoluzione di crisi aziendali).

L. 19 giugno 2019, n. 56 (Interventi per la concretezza delle azioni delle pubbliche amministrazioni e la prevenzione dell'assenteismo).

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

#### *Minori d'età*

D. Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti 2 ottobre 2019, n. 122 (Regolamento di attuazione dell'articolo 172 del Nuovo codice della strada in materia di dispositivi antiabbandono di bambini di età inferiore a quattro anni).

#### *Vittime di reati*

L. 19 luglio 2019, n. 69 (Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e altre disposizioni in materia di tutela delle vittime di violenza domestica e di genere).

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

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

Il testo standard recita:

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

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

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

Molti statuti di enti locali e regionali, inoltre, contengono al loro interno un richiamo

specifico a norme e principi internazionali in materia di diritti umani, in particolare alla Carta delle Nazioni Unite, alla Dichiarazione universale dei diritti umani, al Patto internazionale sui diritti civili e politici, al Patto internazionale sui diritti economici sociali e culturali, alla Convenzione internazionale sui diritti del bambino, alla Carta dei diritti fondamentali dell'UE (v. *Annuario 2011*, pp. 55-58).

Nel 2019 non sono state adottate modifiche agli statuti regionali con riferimento alla norma «pace diritti umani». Sono 15 le Regioni italiane che contengono tale norma all'interno della propria legge statutaria nella sua formulazione standard o in formulazioni alternative: Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Emilia-Romagna, Lazio, Liguria, Lombardia, Marche, Molise, Piemonte, Puglia, Toscana, Umbria e Veneto. La maggior parte di questi statuti contiene anche riferimenti alla Dichiarazione universale dei diritti umani e ad altri strumenti internazionali sui diritti umani.

## 2.4 Leggi regionali

In questa sezione sono elencate le leggi adottate dai Consigli delle Regioni e delle Province autonome nel corso del 2019 aventi implicazioni dirette in materia di diritti umani, pari opportunità, cooperazione allo sviluppo, commercio equo e solidale, immigrazione, difesa civica, tutela dei diritti dei bambini e delle persone private della loro libertà, diritti delle minoranze, diritti dei lavoratori, diritti delle persone con disabilità, solidarietà, promozione sociale, assistenza alle famiglie, educazione alla cittadinanza e alla legalità e lotta al bullismo. Gli atti normativi sono suddivisi per tema ed elencati, per ciascun ente, in ordine cronologico. Se il tema di un atto è trasversale a più categorie, quest'ultimo è richiamato in ciascuna di esse, in forma breve.

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

L.r. Campania 4 dicembre 2019, n. 23 (Interventi regionali per la cooperazione allo sviluppo sostenibile e la solidarietà internazionale).

L.r. Emilia-Romagna 1 agosto 2019, n. 16 (Sostegno al microcredito di emergenza).

L.r. Friuli-Venezia Giulia 7 novembre 2019, n. 18 (Modifiche alla legge regionale 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 17 luglio 2019, n. 12 (Interventi regionali per la cooperazione internazionale allo sviluppo sostenibile, la promozione di una cultura di pace e la diffusione dei diritti umani).

### *Pari opportunità, genere*

L.r. Emilia-Romagna 1 agosto 2019, n. 15 (Legge regionale contro le discriminazioni e le violenze determinate dall'orientamento sessuale o dall'identità di genere).

### *Difensori civici, garanti dell'infanzia, garanti della persona*

L.r. Abruzzo 4 luglio 2019, n. 16 (Modifiche alla legge regionale 2 agosto 2018, n. 24 (Istituzione del Garante regionale per l'infanzia e l'adolescenza)).

L.r. Valle d'Aosta 27 marzo 2019, n. 3 (Disposizioni in materia di Garante per l'infanzia

e l'adolescenza. Modificazioni alla legge regionale 28 agosto 2001, n. 17 (Disciplina del funzionamento dell'Ufficio del Difensore civico. Abrogazione della legge regionale 2 marzo 1992, n. 5 (Istituzione del Difensore civico))).

### *Persone con disabilità*

L.r. Abruzzo 23 luglio 2019, n. 21 (Contributi al Consiglio regionale d'Abruzzo e alle Sezioni provinciali dell'Ente Nazionale Sordomuti e ulteriori disposizioni).

L.r. Calabria 31 maggio 2019, n. 17 (Interventi per l'assistenza a favore dei ciechi pluriminorati).

L.r. Calabria 25 giugno 2019, n. 26 – v. sotto Diritti dei lavoratori

L.r. Lombardia 29 ottobre 2019, n. 17 (Disposizioni in favore dei soggetti con disturbi specifici di apprendimento e individuazione precoce dei segnali predittivi).

L.r. Piemonte 12 febbraio 2019, n. 3 (Promozione delle politiche a favore dei diritti delle persone con disabilità).

L.r. Puglia 28 marzo 2019, n. 9 (Modifica alla legge regionale 19 dicembre 2008, n. 39 (Contributi per sostenere l'attività solidaristica svolta dalle associazioni di tutela e rappresentanza degli invalidi)).

L.r. Toscana 1 ottobre 2019, n. 61 (Disposizioni in merito alla Commissione unica di accertamento sanitario della condizione di disabilità. Modifiche alla l.r. 60/2017).

### *Diritti delle minoranze*

L.r. Calabria 25 novembre 2019, n. 41 (Integrazione e promozione della minoranza romani e modifica alla legge regionale 19 aprile 1995, n. 19).

L.r. Friuli-Venezia Giulia 13 novembre 2019, n. 20 (Disposizioni per la tutela e la promozione delle minoranze linguistiche slovena, friulana e tedesca del Friuli Venezia Giulia. Modifiche alle leggi regionali 26/2007, 29/2007, 20/2009, 13/2000 e 26/2014).

### *Diritti dei lavoratori*

L.r. Calabria 25 giugno 2019, n. 26 (Modifiche alla l.r. 14/1984 (Provvidenze in favore dei mutilati ed invalidi civili e del lavoro)).

L.r. Lazio 29 novembre 2019, n. 26 (Misure a sostegno dei lavoratori socialmente utili: stabilizzazione occupazionale e contributi per la fuoriuscita volontaria dal bacino regionale).

L.r. Lazio, 12 aprile 2019, n. 4 (Disposizioni per la tutela e la sicurezza dei lavoratori digitali).

L.r. Lazio 14 agosto 2019, n. 18 (Disposizioni per contrastare il fenomeno del lavoro irregolare e dello sfruttamento dei lavoratori in agricoltura).

L.r. Molise 9 dicembre 2019, n.16 (Disposizioni in materia di politiche attive del lavoro e formazione professionale e funzionamento del sistema regionale dei servizi per il lavoro).

L.r. Sardegna 26 giugno 2019, n. 9 (Misure a favore di lavoratori destinatari di misure di licenziamento collettivo. Modifiche alla legge regionale n. 48 del 2018 (Legge di stabilità 2019)).

### *Solidarietà, promozione sociale, assistenza alle famiglie*

L.r. Abruzzo 23 agosto 2019, n. 32 (Norme per il sostegno economico alle micro e

piccole imprese commerciali ed artigiane operanti nel territorio della Regione Abruzzo interessato dai cantieri per la realizzazione di opere pubbliche e di opere private relative alla ricostruzione post sisma 2009 e post sisma 2016/2017).

L.r. Abruzzo 10 dicembre 2019, n. 42 (Interventi in favore delle famiglie che hanno all'interno del proprio nucleo familiare un componente affetto da grave patologia oncologica o sottoposto a trapianto).

L.r. Basilicata 10 dicembre 2019, n. 28 (Istituzione della Giornata lucana per la lotta alla dipendenza da gioco d'azzardo).

L.r. Calabria 16 ottobre 2019, n. 35 (Norme per la promozione e la diffusione della lettura in età prescolare).

L.r. Emilia-Romagna 29 novembre 2019, n. 28 (Misure regionali per la prevenzione, il contrasto e la soluzione dei fenomeni di sovraindebitamento).

L.r. Lombardia 22 ottobre 2019, n. 16 (Istituzione della Leva civica lombarda volontaria - Abrogazione l.r. 2/2006 e l.r. 33/2014).

L.r. Marche 28 gennaio 2019, n. 1 (Promozione dell'invecchiamento attivo).

L.r. Marche 1 aprile 2019, n. 7 (Disposizioni per garantire una buona vita fino all'ultimo e l'accesso alle cure palliative nella regione Marche).

L.r. Piemonte 9 aprile 2019, n. 16 (Istituzione del Fattore famiglia).

L.r. Piemonte 9 aprile 2019, n. 17 (Promozione e valorizzazione dell'invecchiamento attivo).

L.r. Piemonte 9 aprile 2019, n. 18 (Disposizioni in materia di sostegno ai mutui destinati alla prima casa).

L.r. Puglia 30 aprile 2019, n. 16 (Promozione e valorizzazione dell'invecchiamento attivo e della buona salute).

L.r. Puglia 17 giugno 2019, n. 21 (Modifiche e integrazioni alla legge regionale 13 dicembre 2013, n. 43 (Contrasto alla diffusione del gioco d'azzardo patologico (GAP))).

L.r. Puglia 5 luglio 2019, n. 31 (Promozione della cultura dell'abitare sociale).

L.r. Sardegna 11 gennaio 2019, n. 2 (Disposizioni in materia di disturbo da gioco d'azzardo).

L.r. Sardegna 18 gennaio 2019, n. 5 (Disposizioni per il riconoscimento, la diagnosi e la cura della fibromialgia).

L.r. Sicilia 8 maggio 2019, n. 6 (Norme in materia di politiche giovanili. Istituzione del Forum Regionale dei Giovani e dell'Osservatorio Regionale delle politiche giovanili).

L.r. Sicilia, 28 dicembre 2019, n. 27 (Disposizioni per la tutela e il sostegno delle donne affette da endometriosi).

L.r. Toscana 17 luglio 2019, n. 45 (Disposizioni per la tutela dei bisogni essenziali della persona umana. Modifiche alla l.r. 41/2005 e alla l.r. 29/2009).

L.r. Umbria 11 aprile 2019, n. 2 (Disciplina delle cooperative di comunità).

L.r. Valle d'Aosta, 27 marzo 2019, n. 2 (Ulteriori misure di prevenzione e contrasto alla ludopatia. Modificazioni alla legge regionale 15 giugno 2015, n. 14 (Disposizioni in materia di prevenzione, contrasto e trattamento della dipendenza dal gioco d'azzardo patologico. Modificazioni alla legge regionale 29 marzo 2010, n. 11 (Politiche e iniziative regionali per la promozione della legalità e della sicurezza)).

L.r. Valle d'Aosta, 16 luglio 2019, n. 10 (Modificazioni alla legge regionale 15 giugno 2015, n. 14 (Disposizioni in materia di prevenzione, contrasto e trattamento della dipen-

denza dal gioco d'azzardo patologico. Modificazioni alla legge regionale 29 marzo 2010, n. 11 (Politiche e iniziative regionali per la promozione della legalità e della sicurezza))).

L.r. Veneto 24 gennaio 2019, n. 5 (Istituzione della «Giornata in ricordo della tragedia del Vajont» e del riconoscimento «Memoria Vajont»).

L.r. Veneto 10 settembre 2019, n. 38 (Norme sulla prevenzione e cura del disturbo da gioco d'azzardo patologico).

L.r. Veneto 23 dicembre 2019, n. 52 (Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 10 agosto 2012, n. 29 (Norme per il sostegno delle famiglie monoparentali e dei genitori separati o divorziati in situazione di difficoltà)).

#### *Educazione alla cittadinanza e alla legalità, contrasto al bullismo*

L.r. Calabria 25 giugno 2019, n. 24 (Modifiche all'articolo 16 della legge regionale 26 aprile 2018, n. 9 (Interventi regionali per la prevenzione e il contrasto del fenomeno della 'ndrangheta e per la promozione della legalità, dell'economia responsabile e della trasparenza)).

L.r. Toscana 4 giugno 2019, n. 28 (Forme di collaborazione interistituzionale in tema di sicurezza del lavoro, ambiente, salute e cultura della legalità).

L.r. Toscana 26 novembre 2019, n. 71 (Disposizioni in materia di prevenzione e contrasto del fenomeno del bullismo e del cyberbullismo).





## **PARTE II - L'INFRASTRUTTURA DIRITTI UMANI IN ITALIA**



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

Il diritto internazionale dei diritti umani obbliga gli Stati a dotarsi di strutture 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.

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

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

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

– *La Corte costituzionale*, che è parte della:

– *Autorità giudiziaria* in particolare, la Corte di cassazione quale supremo giudice di legittimità.

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

L'infrastruttura nazionale per i diritti umani dell'Italia è completata dalle istituzioni accademiche che promuovono, insieme alla ricerca, la formazione e

l'educazione ai diritti umani, nonché da numerose organizzazioni non-governative, alcune delle quali organizzate in rete.

## 1.1. Organismi parlamentari

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

La Commissione straordinaria per la tutela e la promozione dei diritti umani del Senato della Repubblica è stata istituita per la prima volta durante la XIV legislatura (mozione 20 del 1° agosto 2001), 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 nella XV legislatura (mozione 20 del 12 luglio 2006), nella XVI (mozione 13 del 26 giugno 2008), nella XVII (mozione 7 del 26 marzo 2013) e, da ultimo, nella XVIII legislatura (mozione 3 del 10 luglio 2018). In quest'ultima mozione, il Senato ha peraltro riaffermato l'intenzione di intraprendere l'iter di costituzione della Commissione permanente dei diritti umani.

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

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

Nel 2019, la Commissione risulta così composta: *Presidente*: Stefania Pucciarelli; *Vicepresidenti*: Alberto Airola (fino a luglio 2019), Giorgio Fede (da luglio 2019), Paola Binetti; *Segretari*: Elena Botto (fino a luglio 2019), Orietta Vanin (da luglio 2019), Monica Cirinnà; *membri*: Emma Bonino, Marzia Casolati, Stefania Gabriella Anastasia Craxi, William De Vecchis, Daniela Donno (fino a luglio 2019), Elena Fattori (da ottobre 2019), Valeria Fedeli, Gabriella Giammanco, Barbara Guidolin, Vanna Iori, Alessandra Maiorino, Gaspare Antonio Marinello, Barbara Masini, Assuntela Messina, Michela Montevicchi, Cesare Pianasso, Isabella Rauti, Mariarosaria Rossi, Loredana Russo, Julia Unterberger.

Nel 2019, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sui livelli e i meccanismi di tutela dei diritti umani vigenti in Italia e nella realtà internazionale, la Commissione ha condotto 20 audizioni:

- 22 gennaio: Federica Giannotta, responsabile advocacy e programmi Italia, e Paolo Ferrara, responsabile della comunicazione, della *Fondazione Terre des Hommes Italia Onlus*, sui matrimoni precoci.

- 5 febbraio: Giusy D'Alconzo, ufficio advocacy e programmi in Italia, e Giulia Di Cristo, ufficio programmi internazionali, di *Save the Children*, sui matrimoni precoci.

- 5 marzo: Yuri Guaiana, *Associazione All Out*, sulla situazione delle persone LGBTI in Cecenia.
- 12 marzo: Antonella Napoli, presidente dell'associazione *Italians for Darfur*, sul rapporto annuale 2019.
- 2 aprile: Riccardo Noury, portavoce di *Amnesty International Italia*, sulla situazione delle persone LGBTI in Cecenia.
- 9 aprile: Katia Anedda, presidente, e Francesca Carnicelli, avvocato, dell'associazione *Prigionieri del Silenzio Onlus*, sulla situazione degli italiani detenuti all'estero.
- 16 aprile: Mauro Palma, presidente dell'Autorità garante dei diritti dei detenuti e delle persone private della libertà personale, sulla situazione delle detenute madri.
- 14 maggio: Mauro Palma, presidente dell'Autorità Garante dei diritti dei detenuti e delle persone private della libertà personale, sulla situazione delle detenute madri.
- 13 giugno: Nadia Murad, Premio Nobel per la pace 2018, sulle condizioni della popolazione yazida.
- 18 giugno: Giovanna Longo, presidente; Gustavo Imbellone, membro del direttivo; Maria Grazia Piletti, segretaria; Matteo Massimi, avvocato del Foro di Roma, per l'associazione *A Roma, Insieme - Leda Colombini*, sulla situazione delle detenute madri.
- 25 giugno: Giorgia Butera, presidente di *Mete Onlus*, sul tema dei matrimoni precoci.
- 9 luglio: Carlo Stasolla, presidente dell'*Associazione 21 Luglio*, sul tema dei matrimoni precoci.
- 23 luglio: Vittorio Ferraresi, sottosegretario di Stato per la giustizia, sulla situazione delle detenute madri.
- 8 ottobre: Vincenzo Falabella, presidente della *Federazione Italiana per il Superamento dell'Handicap (FISH Onlus)*, sul tema dei diritti delle persone con disabilità.
- 7 novembre: Elena Bonetti, Ministro per le pari opportunità e la famiglia, sul tema della parità di genere.
- 12 novembre: Roberto Speciale, presidente dell'*Associazione nazionale di famiglie di persone con disabilità intellettiva e/o relazionale (ANFFAS)*, sul tema dei diritti delle persone con disabilità.
- 19 novembre: Laurence Hart, direttore dell'Ufficio di coordinamento per il Mediterraneo, e Gilda Violato, esperta sul tema della tratta e degli sbarchi, dell'Organizzazione internazionale per le migrazioni (OIM), sul fenomeno della tratta.
- 20 novembre: Manlio Di Stefano, sottosegretario di Stato per gli affari esteri, sull'Esame periodico universale dell'Italia presso il Consiglio diritti umani delle Nazioni Unite.

- 26 novembre: Guido Trincheri, presidente dell'*Unione Famiglie Handicapate (U.F.Ha. Onlus)*, sul tema dei diritti delle persone con disabilità.

- 3 dicembre: amb. Giorgio Novello, sul tema dei diritti delle persone con disabilità.

Nel luglio 2019 sono state inoltre adottate due risoluzioni a conclusione, rispettivamente, dell'esame sulla condizione degli italiani detenuti all'estero (doc. XXIV-ter n. 1) e dell'esame dell'affare assegnato concernente il tema dei matrimoni precoci e forzati (doc. XXIV-ter n. 2).

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

La tutela dei diritti umani a livello internazionale rappresenta uno dei temi centrali dell'attività della Commissione affari esteri e comunitari (III Commissione) della Camera dei Deputati. A partire dalla X legislatura (1987-1992), la Commissione ha istituito al proprio interno il Comitato permanente sui diritti umani nel mondo che, soprattutto attraverso lo strumento delle indagini conoscitive, assicura al Parlamento un aggiornamento continuo circa lo stato dei diritti umani a livello internazionale. Il Comitato, inoltre, ha il compito di seguire l'iter di singoli provvedimenti in tema di diritti umani, svolgendo un lavoro di carattere istruttorio rispetto alle attività della Commissione. Nell'attuale legislatura (XVIII), il Comitato è stato istituito il 5 dicembre 2018.

Nel 2019 il Comitato risulta così composto: *Presidente*: Iolanda Di Stasio; *Vicepresidente*: Maurizio Lupi; *Segretario*: Ivan Scalfarotto (fino a settembre 2019); *membri*: Michaela Biancofiore, Simone Billi, Laura Boldrini, Mario Alejandro Borghese, Pino Cabras, Emilio Carelli, Maria Rosaria Carfagna, Edmondo Cirielli, Andrea Colletti, Vito Comencini, Sabrina De Carlo, Andrea De Maria (fino a settembre 2019), Chiara Ehm Yana, Mirella Emiliozzi, Piero Fassino, Paolo Formentini, Lia Quartapelle Procopio, Valentino Valentini.

Nel 2019, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sull'impegno dell'Italia nella Comunità internazionale per la promozione e tutela dei diritti umani e contro le discriminazioni, la Commissione ha svolto le seguenti audizioni:

- 29 gennaio: Roanna Tay, responsabile per l'Italia dell'OHCHR, Claude Cahn, responsabile dell'ufficio per i rapporti con l'UE dell'OHCHR, Maria Belen Rodriguez de Alba Freiria, responsabile del dipartimento per la tutela delle minoranze dell'OHCHR, e Tania Gueorguieva Naydenova, responsabile dell'Ufficio anti-discriminazioni dell'OHCHR.

- 6 marzo: Fabrizio Petri, presidente del CIDU.

- 2 aprile: Peter Pierre Krähenbühl, Commissario Generale della *United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East* (UNRWA).

- 8 maggio: Minetu Larabas Sueidat, Segretaria Generale delle donne saharawi; Gianfranco Fattorini, rappresentante dei giuristi americani presso il Consiglio diritti umani delle NU; Michael O'Flaherty, direttore della FRA.

- 13 maggio: Yannick Cocard e Carnevale Claudia, rappresentanti di *Americans for Democracy and Human Rights in Bahrain*.

- 11 giugno: Elio Pacilio, presidente di *Green Cross Italia*.
- 12 giugno: Gerald Steinberg, fondatore e presidente della Ong *Monitor*.
- 13 giugno: Nadia Murad, Premio Nobel per la pace 2018 ed attivista per i diritti del popolo yazida.
- 31 luglio: Fabrizio Petri, presidente del CIDU.
- 16 ottobre: Rosario Maria Gianluca Valastro, vicepresidente della Croce Rossa Italiana.
- 17 ottobre: Nino Santomartino, vicepresidente della *Federazione degli Organismi Cristiani Servizio Internazionale Volontario* (FOCSIV), Luis Ventura Ferandéz, rappresentante del *Consiglio indigenista missionario del Brasile* (CIMI), Varney da Silva Tavares Kanamary, José Luiz Cassupà e Zenilda Maria De Aracùjo, rappresentanti dei popoli indigeni dell'Amazzonia.
- 6 novembre: Peter Maurer, presidente del Comitato Internazionale della Croce Rossa.
- 7 novembre: Leslie Piquemal, rappresentante del *Cairo Institute for Human Rights Studies*, Ahmed Mefreh, Direttore esecutivo del *Committee for Justice*, e Muhammad AL Kashef, avvocato dei diritti umani egiziano.
- 21 novembre: Alessandro Gianni, direttore delle campagne di *Greenpeace Italia*, e Martina Borghi, Responsabile della campagna foreste di *Greenpeace Italia*.
- 4 dicembre: Benjamin Blanchard, Direttore Generale della Ong *SOS Chrètiens d'Orient*, e Sebastiano Caputo, Presidente della *Fondazione SOS Chrètiens d'Orient-Italia*.

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

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

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

La Commissione è composta da 20 Senatori e da 20 Deputati nominati, rispettivamente, dal Presidente del Senato della Repubblica e dal Presidente della Camera dei Deputati in proporzione al numero dei componenti dei gruppi parlamentari. Nel 2019, la Commissione risulta così composta: *Presidente*: Licia Ronzulli; *Vicepresidenti* Caterina Bini, Simone Pillon; *Segretari*: Grazia D'Angelo, Veronica Giannone; *membri per la Camera*: Maria Teresa Bellucci, Rossana Boldi, Fabiola Bologna, Vittoria Casa, Laura Cavandoli, Rosa Maria Di Giorgi, Ketty Fogliani (fino ad agosto 2019), Claudia Gobbato, Carmela Grippa, Anna Macina, Patrizia Marrocco, Ubaldo Pagano, Patrizia Prestipino, Michela Rostan, Rossano Sasso (da agosto 2019), Paolo Siani, Maria Spena, Gilda Sportiello, Giuseppina Versace, Leda Volpi; *membri per il Senato*:



Luisa Angrisani, Stefano Bertacco, Paola Binetti, Paola Boldrini, Lello Ciampolillo, Barbara Floridia, Francesco Maria Giro, Lucio Malan, Maria Laura Mantovani (da ottobre 2019), Raffaella Fiormaria Marin, Susy Matrisciano, Raffaele Mautone, Edoardo Patriarca (fino a luglio 2019), Maria Saponara, Liliana Segre, Pierpaolo Sileri (fino a ottobre 2019), Julia Unterberger.

Nel 2019, la Commissione ha svolto due indagini conoscitive.

Nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulle forme di violenza fra i minori e ai danni di bambini e adolescenti, la Commissione ha svolto le seguenti audizioni:

- 23 gennaio: Filomena Albano, presidente dell'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza.

- 13 febbraio: Nunzia Ciardi, direttore del Servizio di Polizia postale e delle comunicazioni.

- 20 giugno: Alberto Villani, presidente della Società italiana di pediatria; Carla Berardi, referente per l'Associazione culturale pediatri; Luigi Nigri, vice presidente nazionale della Federazione italiana medici pediatri.

- 26 giugno: Annamaria Nicolò, neuropsichiatra infantile e presidente della Società psicoanalitica italiana; Tonino Cantelmi, psichiatra e docente di psicopatologia presso l'Università Gregoriana di Roma; Luigi Janiri, docente di psichiatria presso l'Università Cattolica del Sacro Cuore.

- 18 luglio: Federico Bianchi di Castelbianco, psicologo e direttore dell'Istituto di ortofonologia di Roma; Magda Di Renzo, psicologa e psicoterapeuta dell'età evolutiva.

- 23 luglio: Marco Bussetti, Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca.

- 15 ottobre: Gianluca Guida, direttore dell'Istituto penale per minorenni di Nisida; don Gennaro Pagano, direttore della *Fondazione centro educativo diocesano Regina Pacis*.

- 27 novembre: Enrico Parano, responsabile dell'Istituto per la ricerca e l'innovazione biomedica del Consiglio nazionale delle ricerche (sede di Catania); Vito Pavone, direttore della Scuola di specializzazione di ortopedia e traumatologia dell'Università degli studi di Catania.

- 11 dicembre: Monica Micheli, vice presidente, e Marianna Giordano, referente per la regione Campania, per il Coordinamento italiano dei servizi contro il maltrattamento e l'abuso all'infanzia.

Nell'ambito dell'indagine conoscitiva sul bullismo e cyberbullismo, la Commissione ha svolto le seguenti audizioni:

- 6 febbraio: Filomena Albano, presidente dell'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza.

- 27 febbraio: Fosca Nomis, responsabile relazioni istituzionali, e Brunella Greco, esperta tematica nuove tecnologie, per *Save the children*; Giuseppe Magno, consigliere del direttivo, e Salvatore Ciro Conte, responsabile del settore scuola-educazione, per *Telefono azzurro*.

- 7 marzo: Annamaria Nicolò, presidente, e Elena Bozzola, consigliere segretario, per la Società italiana di Psicanalisi; Giuseppe Bersani, associato di psichiatria dell'Università La Sapienza di Roma; Alberto Maria Gambino, presidente dell'associazione *Scienza e vita*.
- 13 marzo: Pietro Guidani, presidente, Laura di Raimondo, direttore, e Marzia Minozzi responsabile regolamentazione e normativa, per *Assotelecomunicazioni*; Paolo Di Bartolomei, responsabile dei rapporti con le Istituzioni nazionali e internazionali, e Carlo De Martino, responsabile delle comunicazioni digitali e dei progetti CSV, per *Tim spa*; Paolo Pinzoni, responsabile delle relazioni istituzionali nazionali di *Vodafone Italia spa*; Sabina Strazzullo, responsabile relazioni istituzionali di *Wind Tre spa*.
- 14 marzo: Federico Bianchi di Castelbianco, direttore dell'Istituto di ortofonologia di Roma, Flavia Ferrazzoli, psicoterapeuta presso lo stesso istituto, e Benedetta Emanuela Palladino, assegnista di ricerca presso il Dipartimento di scienze della formazione e psicologia dell'Università di Firenze.
- 21 marzo: Michele Petrucci, presidente del Comitato regionale per le comunicazioni del Lazio; Federica Celestini Campanari, presidente, e Elisa Onorati, supervisore dei processi, per il *Movimento delle associazioni di volontariato italiano*; Laura Lecchi, presidente, e Chiara Morelli, vicepresidente, per l'associazione *Cromosoma 2.0*.
- 27 marzo: Giancarlo Blangiardo, presidente dell'Istat, accompagnato da Patrizia Cacioli, direttore della Direzione centrale per la comunicazione, Vittoria Buratta, direttore della Direzione centrale per le statistiche sociali e il censimento della popolazione, Giuseppina Muratore della Direzione centrale per le statistiche sociali e il censimento della popolazione e Elisabetta Segre dell'Ufficio di presidenza.
- 28 marzo: Carlo Bolognini, presidente del *Centro nazionale anti cyber-bullismo (Cnac)*.
- 3 aprile: Leonardo Bellini e Maria Cappello, dell'Ufficio advocacy istituzionale e campagne del Comitato italiano per l'Unicef; Elisabetta Scala, vice presidente, e Gianluca Amico, responsabile, per il *Movimento italiano genitori (Moige)*.
- 4 aprile: Maria Carla Gatto, presidente del Tribunale dei minori di Milano.
- 10 aprile: Alida Montaldi, presidente del Tribunale per i minorenni di Roma.
- 11 aprile: Claudio Cecchella, presidente dell'Osservatorio nazionale sul diritto di famiglia.
- 17 aprile: Luigi De Vecchis, presidente di *Huawei Technologies Co. Ltd.* per l'Italia; Martina Colasante, policy analyst, e Diego Ciulli, manager government affairs and public policy, per *Google LLC Italia e Grecia*; Laura Bononcini, public policy director di *Facebook, Inc* per il Sud Europa.
- 18 aprile: Maria Rita Parsi, psicologa e psicoterapeuta; Dario Bacchini, ordinario di psicologia dello sviluppo e dell'educazione presso l'Università di Napoli «Federico II».
- 15 maggio: Caterina Flick, docente di diritto penale d'impresa, diritto e

criminalità informatica e privacy; Maria Sabina Lembo, docente di diritto penale e procedura penale.

- 13 giugno: Luciana Delfini e Maurizio Mensi, esperti in materie giuridiche.

- 23 luglio: Marco Bussetti, Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca.

- 30 luglio: Alfonso Bonafede, Ministro della giustizia, e Alessandra Locatelli, Ministro per le disabilità e la famiglia.

Il 29 ottobre, la Commissione ha approvato il documento conclusivo relativo all'indagine su bullismo e cyberbullismo (doc. XVII-*bis*, n. 1): articolato in otto paragrafi, il documento non solo riassume il contenuto del lungo ciclo di audizioni svolte, ma fornisce anche elementi sulla dimensione e diffusione dei fenomeni del bullismo e del cyberbullismo, individuando tre linee di intervento per contrastare il fenomeno (che si sostanziano in misure di prevenzione, protezione e in interventi repressivi) insieme alle proposte di modifica del quadro normativo vigente.

Infine, nel 2019 la Commissione ha avviato l'esame di due affari assegnati sulle problematiche connesse, rispettivamente, alla circoncisione rituale minorile, e all'affidamento eterofamiliare e al collocamento in comunità di tipo familiare dei minori.

Per quel che riguarda il problema della circoncisione rituale minorile, la Commissione ha svolto le seguenti audizioni:

- 25 luglio: Nicola Capozza, presidente della Società italiana di urologia pediatrica e responsabile del dipartimento di chirurgia urologica dell'Ospedale pediatrico Bambino Gesù di Roma; Simona La Placa, medico presso il Policlinico «P. Giaccone» di Palermo e segretario del Gruppo di lavoro nazionale per il bambino migrante della Società italiana di pediatria; Mario Lima, docente di chirurgia pediatrica presso l'Università degli Studi di Bologna e presidente della Società italiana di chirurgia pediatrica.

- 23 ottobre: Noemi Di Segni, presidente dell'Unione delle comunità ebraiche italiane; Riccardo Shmuel Di Segni, direttore del Collegio rabbinico italiano e rabbino capo di Roma; Yahya Sergio Yahe Pallavicini, presidente della Comunità religiosa islamica italiana.

#### 1.1.4. Disegni di legge in materia diritti umani

I progetti di legge in materia di diritti umani presentati in Parlamento sono organizzati in 12 categorie che fanno riferimento ai principali strumenti giuridici adottati dalle Nazioni Unite in ambito diritti umani, disarmo e diritto internazionale umanitario e penale (v. Parte I, 1.1 e 1.2; Parte III, 1.5 e 5), nonché agli Obiettivi di sviluppo sostenibile (SDGs), adottati dalle Nazioni Unite nel 2015. Per il lavoro di codifica degli atti sono utilizzati 52 descrittori contenuti nel sistema di classificazione dei documenti parlamentari TESEO (TESauro SENato per l'Organizzazione dei documenti parlamentari), secondo lo schema riportato nella tabella sottostante.

Nella trattazione che segue la Tabella, per ciascun atto viene riportato il

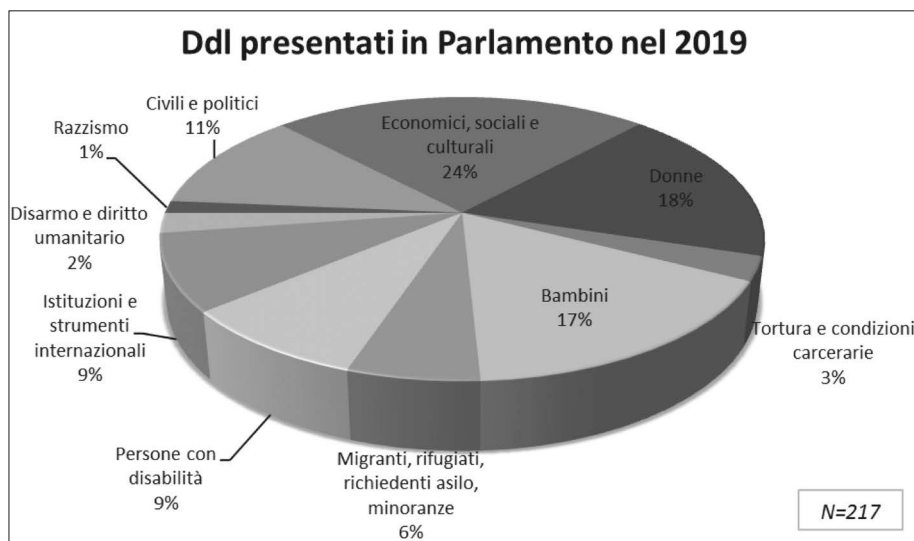
proponente o primo firmatario, il codice (in particolare, la lettera «C» indica che l'atto è stato presentato alla Camera dei Deputati, la lettera «S» indica che l'atto è stato presentato al Senato), l'intestazione, la data di presentazione e dell'ultimo aggiornamento.

<b>Categorie</b>	<b>Strumento internazionale di riferimento</b>	<b>SDGs</b>	<b>Descrittori (TESEO)</b>
1) Razzismo	Convenzione internazionale per l'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale	-	Razzismo
2) Diritti civili e politici	Patto internazionale sui diritti civili e politici	16 - Pace, giustizia e istituzioni solide	Diritti civili e politici Libertà di corrispondenza Libertà di domicilio Libertà di stampa Libertà religiosa Tutela della riservatezza (dati sensibili e personali, privacy, sistemi informativi personali) Libertà di associazione Libertà di pensiero Libertà di riunione Libertà della persona
3) Diritti economici, sociali e culturali  (inclusi bioetica e diritto all'ambiente)	Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali	1 - Sconfiggere la povertà 3 - Salute e benessere 4 - Istruzione di qualità 6 - Acqua pulita e servizi igienico-sanitari 8 - Lavoro dignitoso e crescita economica 10 - Ridurre le disuguaglianze 13 - Lotta contro il cambiamento climatico 15 - Vita sulla terra 17 - Partnership per gli obiettivi	Sicurezza sociale Tutela dei lavoratori Libertà di insegnamento Tutela della salute Vita umana

4) Diritti delle donne	Convenzione contro ogni forma di discriminazione nei confronti delle donne	5 - Parità di genere	Donne Eguaglianza (discriminazione, parità uguaglianza ed equilibrio) Relazioni di genere Parità tra sessi (pari opportunità) Reati sessuali (molestie sessuali, abuso familiare, violenza sessuale) Violenza e minacce (violenza domestica e familiare)
5) Tortura, condizioni carcerarie e diritti delle persone detenute	Convenzione internazionale contro la tortura	-	Sistemi carcerari Detenuti (detenute madri) Lavoro dei detenuti Maltrattamenti e sevizie (tortura, pratiche di mutilazione)
6) Diritti del bambino	Convenzione sui diritti del bambino	-	Minori Reati sessuali (molestie sessuali, abuso familiare, violenza sessuale, corruzione di minorenni, sfruttamento e abuso sessuale, pedofilia)
7) Migranti, rifugiati, richiedenti asilo, minoranze	Convenzione internazionale sulla protezione dei diritti di tutti i lavoratori migranti e dei membri delle loro famiglie	-	Diritti degli stranieri Lavoratori immigrati Immigrazione Minoranze etniche e religiose Cittadinanza
8) Persone con disabilità	Convenzione sui diritti delle persone con disabilità	-	Soggetti disabili
9) Sparizioni forzate	Convenzione internazionale per la protezione di tutte le persone dalle sparizioni forzate	-	Perseguitati politici e razziali
10) Istituzioni nazionali per i diritti umani e	A/RES/48/134 (Principi di Parigi)	16 - Pace, giustizia e istituzioni solide	Autorità indipendenti di controllo e garanzia

11) Ratifica di strumenti internazionali	v. Parte I, 1.1 e Parte III, 1.5	-	Diritti e doveri della persona Diritti fondamentali non tradizionali Diritti fondamentali tradizionali Diritti dell'uomo Reati contro i diritti fondamentali Organizzazioni non governative (Ong) Diritto di autodeterminazione dei popoli Ratifica dei trattati
12) Disarmo, diritto internazionale umanitario e penale	v. Parte I, 1.2 e Parte III, 5	-	Disarmo Crimini internazionali Guerra (guerra elettronica e cibernetica) Crimini di guerra, contro l'umanità e genocidio Pace Prigionieri di guerra Zone di guerra e di operazioni militari Tribunali internazionali Missioni internazionali di pace

In totale, nel 2019 sono stati presentati in Parlamento 217 disegni di legge in materia di diritti umani (rispetto ai 232 del 2018). Come nel 2018, più della metà dei progetti ha attinenza con tre categorie principali: diritti economici sociali e culturali (52), diritti delle donne (39) e diritti dei bambini (36). Circa un terzo è distribuito in altre quattro categorie: diritti civili e politici (26), istituzioni nazionali e ratifica di strumenti internazionali (19), diritti delle persone con disabilità (19) e diritti di migranti, rifugiati, richiedenti asilo e minoranze (13). Le restanti categorie coprono poco più del 5% dei disegni presentati: tortura e condizioni carcerarie (6), disarmo e diritto internazionale umanitario e penale (5), razzismo (3). Non sono invece stati presentati disegni di legge attinenti alle sparizioni forzate.



Circa il 90% dei progetti è di iniziativa parlamentare; 19 proposte di legge sono invece di iniziativa governativa e riguardano, in particolare:

- *diritti civili e politici*: disposizioni per il contrasto della violenza in occasione di manifestazioni sportive (atti C.1603-ter e S.1439); disposizioni in materia di sicurezza per gli esercenti le professioni sanitarie e socio-sanitarie nell'esercizio delle loro funzioni (atto C.2117); modifiche urgenti alla disciplina delle intercettazioni di conversazioni o comunicazioni (atto C.2324);

- *diritti economici, sociali e culturali*: disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni (atti S.1018, S.1018-B e C.1637); disposizioni urgenti per la tutela del lavoro e per la risoluzione di crisi aziendali (atti S.1476 e C.2203);

- *diritti delle donne*: modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e altre disposizioni in materia di tutela delle vittime di violenza domestica e di genere (atto S.1200);

- *ratifica dei seguenti strumenti internazionali*: Convenzione del Consiglio d'Europa sulla manipolazione di competizioni sportive (C.1638); Emendamento al Protocollo di Montreal sulle sostanze che riducono lo strato di ozono (S.1220); Protocollo addizionale alla Convenzione sul trasferimento delle persone condannate (S.1239); Convenzione relativa all'estradizione tra gli Stati membri dell'Unione Europea (C.1797 e S.1307); Secondo Protocollo addizionale alla Convenzione europea di assistenza giudiziaria in materia penale, e Terzo e Quarto Protocollo addizionale alla Convenzione europea di estradizione (C.1798 e S.1308); Protocollo sui registri delle emissioni e dei trasferimenti di sostanze inquinanti (C.1862); Protocollo di emendamento alla Convenzione sulla protezione delle persone rispetto al trattamento automatizzato di dati a carattere personale (S.1384).

Sei proposte sono di iniziativa regionale, di cui cinque riguardano la disciplina del lavoro mediante piattaforme digitali (presentate dai consigli regionali di Piemonte – atto C.1592; Umbria – atto S.1198; Emilia Romagna – atti S.1393 e

C.1957; e Marche – atto C.2114), e una le disposizioni in materia di prevenzione e di videosorveglianza negli asili nido e nelle scuole d’infanzia nonché presso le strutture socio-assistenziali per anziani, disabili e minori in situazione di disagio (consiglio regionale del Veneto, atto C.1568).

Infine, due proposte sono state presentate dal CNEL in tema di diritti delle donne («Modifiche all’ 46 del codice delle pari opportunità tra uomo e donna, di cui al decreto legislativo 11 aprile 2006, n. 198, in materia di rapporto sulla situazione del personale», atti C.1925 e S.1353) e due sono di iniziativa popolare, in tema di diritti economici, sociali e culturali: insegnamento di educazione alla cittadinanza come materia autonoma con voto, nei curricula scolastici di ogni ordine e grado (atto C.1485); disegno di legge delega sulla *Commissione Rodotà* su beni comuni, sociali e sovrani (atto C.2237).

Un progetto di legge è stato respinto («Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sulle condizioni di sicurezza e sullo stato di degrado delle città e delle loro periferie», di iniziativa parlamentare: atto C.1604); 11 sono stati approvati da un ramo del Parlamento e soltanto sette dei 217 progetti presentati in ambito diritti umani (pari al 3%) sono stati approvati dal Parlamento in maniera definitiva.

Tra questi ultimi, un solo progetto è di iniziativa parlamentare: «Introduzione dell’insegnamento scolastico dell’educazione civica» (l. 20 agosto 2019, n. 92). Negli altri casi si tratta di atti di iniziativa governativa:

- Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4, recante disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni (l. 28 marzo 2019, n. 26);
- Ratifica ed esecuzione della Convenzione del Consiglio d’Europa sulla manipolazione di competizioni sportive, fatta a Magglingen il 18 settembre 2014 (l. 3 maggio 2019, n. 39);
- Ratifica ed esecuzione della Convenzione relativa all’extradizione tra gli Stati membri dell’Unione Europea, con Allegato, fatta a Dublino il 27 settembre 1996 (l. 19 luglio 2019, n. 66);
- Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e altre disposizioni in materia di tutela delle vittime di violenza domestica e di genere (l. 19 luglio 2019, n. 69);
- Ratifica ed esecuzione dei seguenti Protocolli: a) Secondo Protocollo addizionale alla Convenzione europea di assistenza giudiziaria in materia penale, fatto a Strasburgo l’8 novembre 2001; b) Terzo Protocollo addizionale alla Convenzione europea di estradizione, fatto a Strasburgo il 10 novembre 2010; c) Quarto Protocollo addizionale alla Convenzione europea di estradizione, fatto a Vienna il 20 settembre 2012 (l. 24 luglio 2019, n. 88);
- Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 3 settembre 2019, n. 101, recante disposizioni urgenti per la tutela del lavoro e per la risoluzione di crisi aziendali (l. 2 novembre 2019, n. 128).

L’elenco completo, aggiornato a dicembre 2019, dei disegni di legge in materia di diritti umani presentati in Parlamento nel corso dell’anno è disponibile online al seguente indirizzo web: [www.annuarioitalianodeidirittiumani.it](http://www.annuarioitalianodeidirittiumani.it), all’interno della sezione «Allegati».



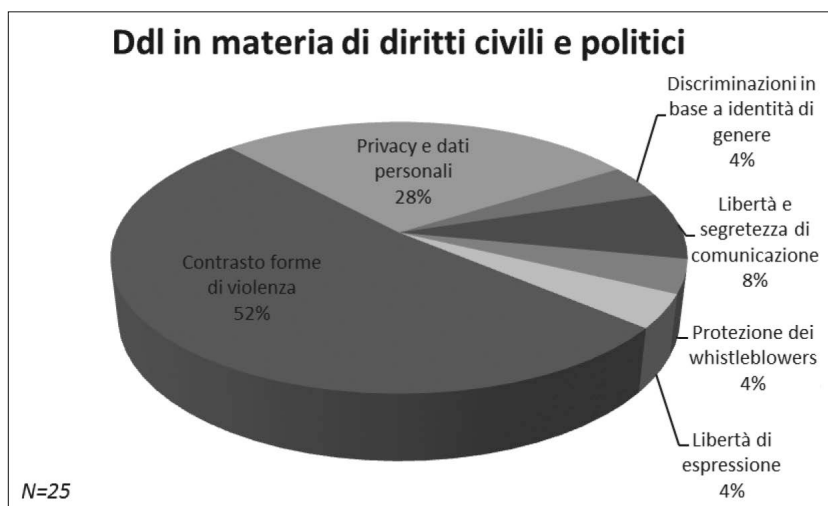
## Razzismo

Sebbene l'invito a contrastare ogni forma di razzismo, discriminazione razziale, xenofobia e discorsi d'odio e di intolleranza sia la tipologia di raccomandazione più ricorrente tra quelle formulate nei confronti dell'Italia nell'ambito dell'Esame periodico universale del Consiglio diritti umani delle Nazioni Unite (v. Parte III, 1.2.2), soltanto l'1% circa dei disegni di legge presentati in Parlamento nel 2019 affrontano tale argomento, come di seguito riportati.

1. **S.1058** - *Sen. Loredana De Petris (Misto, Liberi e Uguali) e altri*  
 Modifica alla legge 20 luglio 2000, n. 211, in materia di estensione del «Giorno della Memoria» al ricordo a tutte le vittime delle persecuzioni etniche, sessuali e religiose, deportate nei campi di sterminio nazisti  
*12 febbraio 2019: Presentato al Senato*  
*13 maggio 2019: Assegnato (non ancora iniziato l'esame)*
2. **S.1455** - *Sen. Valeria Fedeli (PD) e altri*  
 Misure per il contrasto del fenomeno dell'istigazione all'odio sul web  
*5 agosto 2019: Presentato al Senato*  
*18 novembre 2019: Assegnato (non ancora iniziato l'esame)*
3. **C.2262** - *On. Marco Marin (FI) e altri*  
 Introduzione dell'articolo 594-bis del codice penale, concernente il reato di ingiuria per odio razziale, etnico, nazionale o religioso nelle manifestazioni sportive  
*20 novembre 2019: Presentato alla Camera*  
*27 febbraio 2020: Assegnato (non ancora iniziato l'esame)*

## Diritti civili e politici

Dei 25 disegni di legge relativi ai diritti civili e politici, la cui promozione rientra tra i *targets* dell'Obiettivo 16 («promuovere società pacifiche e più inclusive per uno sviluppo sostenibile; offrire l'accesso alla giustizia per tutti e creare organismi efficaci, responsabili e inclusivi a tutti i livelli»), circa la metà (13) riguarda il contrasto a varie forme di violenza, ovvero: violenza contro il personale sanitario ed educativo (4); maltrattamenti e abusi in asili



nido, scuole dell'infanzia e strutture socio-assistenziali per minori, anziani e persone con disabilità (3); violenza nell'ambito di manifestazioni sportive (2); coercizione e violenza psicologica (2); mutilazioni genitali maschili (1); sicurezza personale nelle periferie delle città (1).

Circa un quarto dei disegni di legge attiene invece alla tutela della privacy e dei dati personali, soprattutto in relazione alle nuove tecnologie (7); il restante 20% dei ddl è così suddiviso: libertà e segretezza della comunicazione (2); libertà di espressione (1); protezione dei *whistleblowers* (1); contrasto alle discriminazioni motivate dall'orientamento sessuale e dall'identità di genere (1).

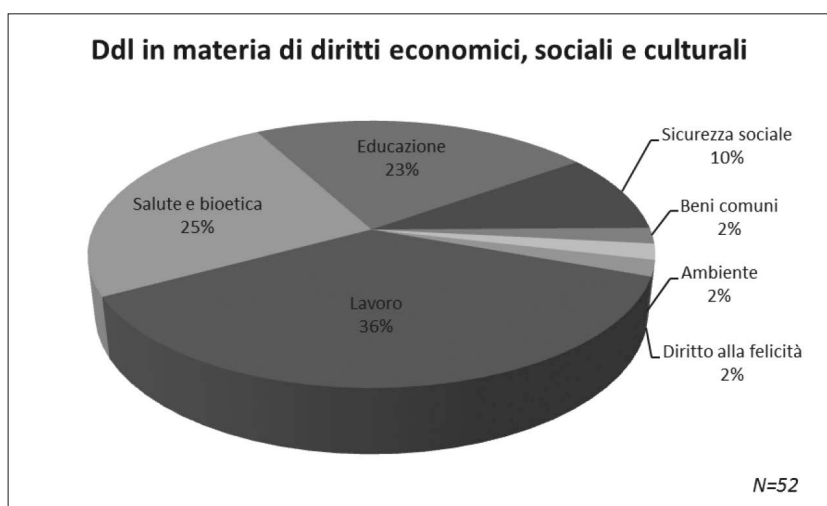
### *Diritti economici, sociali e culturali (inclusi bioetica e diritto all'ambiente)*

La categoria dei diritti economici, sociali e culturali, oltre a essere quella più ricorrente per numero di disegni di legge presentati nel 2019 (52), è anche quella che mostra maggiore attinenza con il perseguimento degli SDGs. Oltre l'80% delle proposte legislative in quest'area fa riferimento a tre dimensioni principali:

- *diritti connessi all'ambito lavorativo*: diritto al lavoro, sicurezza e salute nei luoghi di lavoro, tutela delle condizioni giuridiche e retributive dei lavoratori impiegati in attività svolte mediante piattaforme digitali, disposizioni in materia di lavoro domestico, equilibrio tra attività professionale e vita familiare, tutela da licenziamenti illegittimi (Obiettivo 8: incentivare una crescita economica, duratura, inclusiva e sostenibile, un'occupazione piena e produttiva ed un lavoro dignitoso per tutti);

- *salute e bioetica* (Obiettivo 3: assicurare la salute e il benessere per tutti e per tutte le età).

- *educazione*, con particolare riferimento all'avvio di vari percorsi educativi nelle scuole primarie e secondarie, tra cui: educazione civica, educazione alla convivenza civile, «cittadinanza e Costituzione», educazione affettiva/emotiva, cultura della sicurezza, educazione alla salute (Obiettivo 4: fornire



un'educazione di qualità, equa ed inclusiva, e opportunità di apprendimento per tutti).

Il 10% dei disegni di legge è finalizzato a promuovere la sicurezza sociale, intesa soprattutto sotto forma di fondi, agevolazioni fiscali, assegni e trattamenti pensionistici (Obiettivo 1: porre fine ad ogni forma di povertà; Obiettivo 10: ridurre le disuguaglianze all'interno e fra le Nazioni);

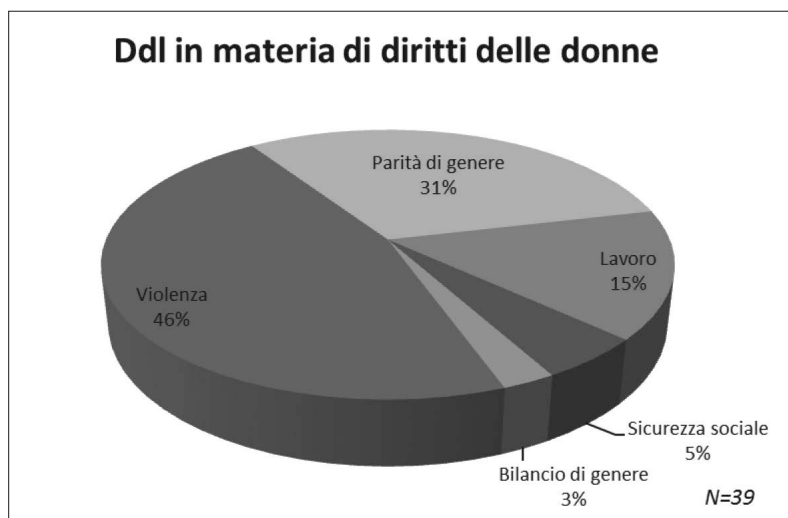
Il restante 5% circa si prefigge di tutelare il diritto all'ambiente (Obiettivo 13: adottare misure urgenti per combattere i cambiamenti climatici e le sue conseguenze; Obiettivo 15: proteggere, ripristinare e favorire un uso sostenibile dell'ecosistema terrestre, gestire sostenibilmente le foreste, contrastare la desertificazione, arrestare e far retrocedere il degrado del terreno, e fermare la perdita di diversità biologica), salvaguardare i beni comuni, nonché introdurre in Costituzione il diritto alla felicità.

### Diritti delle donne

Il tema principale affrontato dal legislatore nell'ambito dei disegni di legge relativi alla tutela dei diritti delle donne riguarda il contrasto ad ogni forma di violenza (istigazione all'odio, *stalking*, violenza domestica ecc.).

In sintonia con l'Obiettivo 5 (raggiungere l'uguaglianza di genere, per l'*empowerment* di tutte le donne e le ragazze), circa un terzo dei progetti di legge attiene alla promozione della parità di genere e delle pari opportunità tra donna e uomo, con particolare riferimento al superamento del divario retributivo e all'equa rappresentanza nei seguenti ambiti: organi di amministrazione e controllo delle società quotate in mercati regolamentati, magistratura, organismi istituzionali, sport professionistico.

Sei progetti fanno riferimento a misure a sostegno della partecipazione delle donne al mercato del lavoro; due riguardano il tema della sicurezza sociale (intesa soprattutto sotto forma di trattamenti pensionistici e sostegno al reddito); infine un progetto dispone la redazione del bilancio di genere da parte degli enti territoriali.



## *Tortura, condizioni carcerarie e diritti delle persone detenute*

Si segnala, in particolare, il disegno di legge C.2286, presentato nel dicembre 2019, finalizzato a modificare le disposizioni del codice penale concernenti il delitto di tortura.

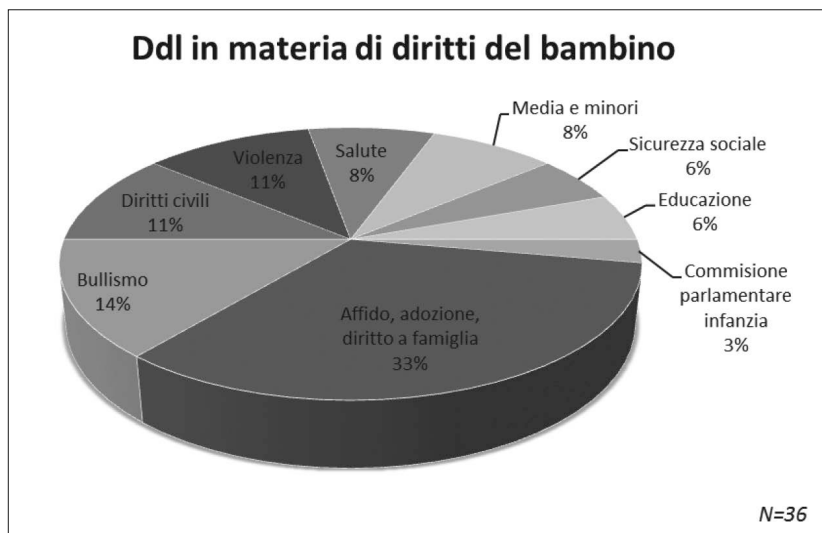
1. **S.1046** - *Sen. Valeria Valente (PD) e altri*  
Disposizioni volte alla prevenzione dei suicidi in carcere  
*7 febbraio 2019: Presentato al Senato*  
*19 marzo 2019: Assegnato (non ancora iniziato l'esame)*
2. **C.1611** - *On. Jole Santelli (FI)*  
Modifiche alla legge 26 luglio 1975, n. 354, e altre disposizioni concernenti le modalità di accesso dei minori agli istituti penitenziari per la visita ai genitori detenuti o internati  
*19 febbraio 2019: Presentato alla Camera*  
*Da assegnare*
3. **C.1780** - *On. Edmondo Cirielli (FDI) e altri*  
Modifiche al codice penale e altre disposizioni in materia di rinvio dell'esecuzione della pena nei confronti di donne incinte o madri di prole di età inferiore a tre anni, di sospensione dall'esercizio della responsabilità genitoriale a seguito di ordine di esecuzione della pena detentiva nonché di divieto di ingresso della prole negli istituti penitenziari  
*16 aprile 2019: Presentato alla Camera*  
*17 settembre 2019: Assegnato (non ancora iniziato l'esame)*
4. **C.1951** - *On. Vincenza Bruno Bossio (PD)*  
Modifiche agli articoli 4-bis della legge 26 luglio 1975, n. 354, e 2 del decreto-legge 13 maggio 1991, n. 152, convertito, con modificazioni, dalla legge 12 luglio 1991, n. 203, in materia di revisione delle norme sul divieto di concessione dei benefici penitenziari nei confronti dei detenuti o internati che non collaborano con la giustizia  
*2 luglio 2019: Presentato alla Camera*  
*25 settembre 2019: Assegnato (non ancora iniziato l'esame)*
5. **C.2286** - *On. Anna Bilotti (M5S)*  
Introduzione degli articoli 583-*quater*.1, 583-*quater*.2 e 583-*quater*.3 e abrogazione degli articoli 613-*bis* e 613-*ter* del codice penale, concernenti il delitto di tortura, nonché istituzione di un fondo per l'indennizzo delle vittime  
*3 dicembre 2019: Presentato alla Camera*  
*Da assegnare*
6. **C.2298** - *On. Paolo Siani (PD) e altri*  
Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e alla legge 21 aprile 2011, n. 62, in materia di tutela del rapporto tra detenute madri e figli minori  
*11 dicembre 2019: Presentato alla Camera*  
*4 febbraio 2020: Assegnato (non ancora iniziato l'esame)*

## *Diritti del bambino*

La tematica più ricorrente in tale ambito (circa un terzo del totale dei ddl presentati) è stata di gran lunga la tutela dei diritti del bambino nelle proce-

di affidamento e adozione: in particolare, ben sei progetti sono finalizzati all'istituzione di una commissione parlamentare di inchiesta sull'affidamento di minori e sulle comunità di tipo familiare destinate alla loro accoglienza.

I rimanenti due terzi dei disegni di legge riguardano: contrasto ai fenomeni di bullismo; contrasto di ogni forma di violenza contro i bambini (incluso sfruttamento sessuale, pedofilia e pedopornografia); diritti civili (con particolare riferimento alla sottrazione o trattenimento, anche all'estero, dei minori e all'ordinamento della giustizia minorile); diritto alla salute; tutela dei minori in relazione ai mezzi di comunicazione (in particolare internet); sicurezza sociale (sotto forma di fondi e detrazioni fiscali); diritto all'educazione; rafforzamento dei poteri della Commissione parlamentare bicamerale per l'infanzia e l'adolescenza.



### *Migranti, rifugiati, richiedenti asilo, minoranze*

Tra i 13 disegni di legge presentati in tale ambito, tre propongono modifiche alla l. 5 febbraio 1992, n. 91, in materia di acquisto della cittadinanza italiana; tre riguardano l'istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sui naufragi e sulle perdite di vite umane di migranti nel Mar Mediterraneo; due, infine, prospettano l'istituzione di una Commissione parlamentare sulla mobilità degli italiani nel mondo.

1. **C.1546** - *On. Graziano Delrio (PD) e altri*  
Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sui naufragi e sulle perdite di vite umane di migranti nel Mar Mediterraneo  
29 gennaio 2019: *Presentato alla Camera*  
11 marzo 2019: *Assegnato (non ancora iniziato l'esame)*
2. **S.1029** - *Sen. Andrea Marcucci (PD) e altri*  
Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sulle morti di migranti nel Mar Mediterraneo  
29 gennaio 2019: *Presentato al Senato*  
5 marzo 2019: *Assegnato (non ancora iniziato l'esame)*

3. **C.1569** - *On. Riccardo Magi (Misto, +Europa-Centro Democratico)*  
 Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sui naufragi di imbarcazioni di migranti nel Mar Mediterraneo e sull'attuazione degli accordi di cooperazione tra la Repubblica italiana e la Libia  
*5 febbraio 2019: Presentato alla Camera*  
*18 aprile 2019: Assegnato (non ancora iniziato l'esame)*
  
4. **C.1760** - *On. Paolo Ficara (M5S)*  
 Modifiche all'articolo 12 del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, in materia di destinazione dei beni sequestrati e confiscati nel corso di operazioni di polizia finalizzate alla prevenzione e repressione dell'immigrazione clandestina  
*9 aprile 2019: Presentato alla Camera*  
*Da assegnare*
  
5. **S.1418** - *Sen. Fabrizio Ortis (M5S) e altri*  
 Istituzione della figura dell'orientatore interculturale della difesa  
*17 luglio 2019: Presentato al Senato*  
*4 febbraio 2020: In corso di esame in commissione*
  
6. **C.2142** - *On. Stefania Prestigiacomo (FI) e altri*  
 Modifica all'articolo 9 della legge 5 febbraio 1992, n. 91, in materia di concessione della cittadinanza per meriti sportivi  
*4 ottobre 2019: Presentato alla Camera*  
*Da assegnare*
  
7. **C.2159** - *On. Massimo Ungaro (IV)*  
 Istituzione di una Commissione parlamentare sull'emigrazione e sulla mobilità degli italiani nel mondo  
*9 ottobre 2019: Presentato alla Camera*  
*Da assegnare*
  
8. **C.2212** - *On. Giuditta Pini (PD)*  
 Abrogazione dei capi I, II e III del titolo I del decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113, convertito, con modificazioni, dalla legge 1° dicembre 2018, n. 132, e degli articoli 1, 2, 3 e 3-bis del decreto-legge 14 giugno 2019, n. 53, convertito, con modificazioni, dalla legge 8 agosto 2019, n. 77, in materia di protezione internazionale, immigrazione, acquisizione e revoca della cittadinanza, ordine e sicurezza pubblica  
*24 ottobre 2019: Presentato alla Camera*  
*22 dicembre 2019: Assegnato (non ancora iniziato l'esame)*
  
9. **C.2239** - *On. Angela Schiro' (PD) e altri*  
 Istituzione di una Commissione parlamentare sull'emigrazione e sulla mobilità degli italiani nel mondo  
*6 novembre 2019: Presentato alla Camera*  
*27 gennaio 2020: Assegnato (non ancora iniziato l'esame)*
  
10. **S.1621** - *Sen. Francesco Verducci (PD) e altri*  
 Modifiche alla legge 5 febbraio 1992, n. 91, e altre disposizioni in materia di cittadinanza  
*20 novembre 2019: Presentato al Senato*  
*18 febbraio 2020: Assegnato (non ancora iniziato l'esame)*

11. **S.1622** - *Sen. Francesco Verducci (PD) e altri*  
Modifiche al decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113, convertito, con modificazioni, dalla legge 1° dicembre 2018, n. 132, recante disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell'interno e l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata. Modifiche al decreto legge 14 giugno 2019, n. 53, convertito, con modificazioni, dalla legge 8 agosto 2019, n. 77, recante disposizioni urgenti in materia di ordine e sicurezza pubblica. Modifiche al decreto-legge 20 febbraio 2017, n. 14, convertito, con modificazioni, dalla legge 18 aprile 2017, n. 48, recante disposizioni urgenti in materia di sicurezza delle città  
*20 novembre 2019: Presentato al Senato*  
*Da assegnare*
12. **C.2269** - *On. Elisa Siragusa (M5S) e altri*  
Modifiche alla legge 5 febbraio 1992, n. 91, in materia di cittadinanza  
*25 novembre 2019: Presentato alla Camera*  
*Da assegnare*
13. **S.1629** - *Sen. Nicola Calandrini (FdI) e altri*  
Modifica all'articolo 20 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2018, n. 133, in materia di corresponsione di un assegno sociale ai cittadini stranieri  
*26 novembre 2019: Presentato al Senato*  
*23 gennaio 2020: Assegnato (non ancora iniziato l'esame)*

### *Diritti delle persone con disabilità*

Circa la metà dei 19 disegni di legge presentati in tale ambito riguarda la sicurezza sociale (sotto forma di congedi parentali, benefici fiscali, assegni e assistenza sanitaria e domiciliare); quattro progetti intendono promuovere la vita indipendente delle persone con disabilità (con particolare riferimento alla qualità della vita, alle pari opportunità, all'assistenza emotiva/affettiva); due ne promuovono il diritto alla salute; uno il diritto allo sport; un progetto si pone l'obiettivo di favorire il loro inserimento lavorativo; un testo concerne infine il diritto al gioco dei bambini con disabilità.

1. **C.1547** - *On. Debora Serracchiani (PD) e altri*  
Disposizioni concernenti il riconoscimento della guarigione e la piena cittadinanza delle persone affette da epilessia  
*29 gennaio 2019: Presentato alla Camera*  
*15 maggio 2019: Assegnato (non ancora iniziato l'esame)*
2. **C.1584** - *On. Rosa Menga (M5S)*  
Modifiche all'articolo 33 della legge 5 febbraio 1992, n. 104, in materia di diritto di scelta della sede di lavoro per i lavoratori che assistono familiari affetti da disabilità  
*7 febbraio 2019: Presentato alla Camera*  
*Da assegnare*
3. **C.1594** - *On. Debora Serracchiani (PD) e altri*  
Introduzione della figura dell'assistente di supporto all'insegnamento per gli insegnanti con disabilità

*13 febbraio 2019: Presentato alla Camera*

*12 giugno 2019: Assegnato (non ancora iniziato l'esame)*

4. **S.1068** - *Sen. Antonio De Poli (FI-BP) e altri*  
 Modifica al testo unico delle imposte sui redditi di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, in materia di sostegno dell'assistenza ai disabili e agli anziani non autosufficienti  
*14 febbraio 2019: Presentato al Senato*  
*25 marzo 2019: Assegnato (non ancora iniziato l'esame)*
  
5. **S.1092** - *Sen. Raffaella Fiormaria Marin (L-SP-PSd'Az) e altri*  
 Modifiche al decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 633, in materia di IVA agevolata per l'acquisto di autovetture da parte di soggetti con disabilità  
*22 febbraio 2019: Presentato al Senato*  
*15 maggio 2019: Assegnato (non ancora iniziato l'esame)*
  
6. **S.1117** - *Sen. Raffaella Fiormaria Marin (L-SP-PSd'Az) e altri*  
 Disposizioni per favorire la qualità della vita delle persone non autosufficienti  
*4 marzo 2019: Presentato al Senato*  
*28 maggio 2019: Assegnato (non ancora iniziato l'esame)*
  
7. **C.1695** - *On. Augusta Montaruli (FDI)*  
 Riconoscimento della lingua dei segni italiana e disposizioni per la tutela delle persone sorde e dei loro figli, l'integrazione sociale e culturale e la piena partecipazione alla vita civile  
*21 marzo 2019: Presentato alla Camera*  
*5 luglio 2019: Assegnato (non ancora iniziato l'esame)*
  
8. **C.1721** - *On. Giuseppina Versace (FI) e altri*  
 Disposizioni concernenti il reclutamento degli atleti paralimpici con disabilità fisiche e sensoriali nei gruppi sportivi militari e dei corpi dello Stato  
*1 aprile 2019: Presentato alla Camera*  
*2 ottobre 2019: Assegnato (non ancora iniziato l'esame)*
  
9. **S.1219** - *Sen. Paola Binetti (FI-BP) e altri*  
 Disposizioni in favore delle persone affette da epilessia  
*4 aprile 2019: Presentato al Senato*  
*11 febbraio 2020: In corso di esame in commissione*
  
10. **C.1796** - *On. Massimiliano Panizzut (Lega) e altri*  
 Modifiche alla tabella A allegata al decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 633, per la riduzione dell'aliquota dell'imposta sul valore aggiunto relativa agli autoveicoli destinati a persone con disabilità  
*18 aprile 2019: Presentato alla Camera*  
*10 luglio 2019: Assegnato (non ancora iniziato l'esame)*
  
11. **S.1267** - *Sen. Iunio Valerio Romano (M5S) e altri*  
 Modifica all'articolo 33 della legge 5 febbraio 1992, n. 104, in materia di assistenza, integrazione sociale e diritti delle persone disabili  
*8 maggio 2019: Presentato al Senato*  
*19 giugno 2019: Assegnato (non ancora iniziato l'esame)*
  
12. **S.1274** - *Sen. Daniela Donno (M5S) e altri*



Disposizioni in materia di pari opportunità di trattamento dei daltonici e delega al Governo per il riassetto e la riforma della normativa in materia

*9 maggio 2019: Presentato al Senato*

*11 giugno 2019: Assegnato (non ancora iniziato l'esame)*

13. **C.1841** - *On. Luca Rizzo Nervo (PD) e altri*

Disposizioni concernenti l'organizzazione e il funzionamento delle strutture residenziali e semiresidenziali di tipo familiare destinate all'accoglienza di anziani e adulti con disabilità fisica o psichica

*9 maggio 2019: Presentato alla Camera*

*8 ottobre 2019: Assegnato (non ancora iniziato l'esame)*

14. **C.1876** - *On. Leonardo Salvatore Penna (M5S)*

Disposizioni in materia di assistenza all'emotività, all'affettività, alla corporeità e alla sessualità per le persone con disabilità

*30 maggio 2019: Presentato alla Camera*

*Da assegnare*

15. **C.1935** - *On. Lisa Noja (PD) e altri*

Modifiche alla tabella A allegata al decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 633, alla legge 9 aprile 1986, n. 97, e all'articolo 8 della legge 27 dicembre 1997, n. 449, in materia di agevolazioni fiscali relative ai veicoli elettrici e a motore ibrido utilizzati dagli invalidi, nonché disposizioni concernenti il rilascio dei contrassegni di parcheggio per disabili

*26 giugno 2019: Presentato alla Camera*

*21 ottobre 2019: Assegnato (non ancora iniziato l'esame)*

16. **C.1959** - *On. Antonino Minardo (FI)*

Agevolazioni e benefici pensionistici in favore dei lavoratori che assistono familiari gravemente disabili

*5 luglio 2019: Presentato alla Camera*

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

17. **S.1468** - *Sen. Gianmauro Dell'Olio (M5S) e altri*

Modifiche al decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 633, in materia di agevolazioni fiscali per l'acquisto di autovetture da parte di soggetti con disabilità

*6 agosto 2019: Presentato al Senato*

*Da assegnare*

18. **S.1461** - *Sen. Simona Nunzia Nocerino (M5S) e altri*

Disposizioni per il riconoscimento ed il sostegno del caregiver familiare

*7 agosto 2019: Presentato al Senato*

*18 febbraio 2020: In corso di esame in commissione*

19. **C.2318** - *On. Maria Teresa Bellucci (FDI) e altri*

Delega al Governo in materia di disciplina della realizzazione di parchi giochi accessibili per la fruizione da parte dei bambini con disabilità

*23 dicembre 2019: Presentato alla Camera*

*27 febbraio 2020: Assegnato (non ancora iniziato l'esame)*

## *Sparizioni forzate*

Nel 2019 non sono stati presentati progetti di legge in tale ambito.

## *Istituzioni nazionali per i diritti umani*

Nel 2019 sono stati presentati quattro disegni di legge sulla creazione di istituzioni nazionali per i diritti umani (Obiettivo 16: promuovere società pacifiche e più inclusive per uno sviluppo sostenibile; offrire l'accesso alla giustizia per tutti e creare organismi efficaci, responsabili e inclusivi a tutti i livelli), con particolare riferimento all'Autorità nazionale per i diritti umani (S.1065), all'Autorità garante delle persone con disabilità (S.1035 e C.1884) e all'Autorità garante per il contrasto delle discriminazioni (C.1794, l'unico in corso di esame in commissione). Un progetto, inoltre, contiene disposizioni in materia di Garanti dei detenuti, relative all'accesso dei garanti alle persone sottoposte al regime speciale del 41-*bis* (S.1550).

Complessivamente, dunque, dall'inizio della XVIII legislatura (23 marzo 2018) sono stati presentati 14 disegni di legge in tale materia, di cui:

- quattro sulla Commissione / Autorità nazionale per i diritti umani (S.1065, C.855, S.593 e S.654);
- tre sull'Autorità garante dei diritti della famiglia (S.183, S.108, S.129)
- due sul Difensore civico nazionale (C.1415, C.145)
- due sull'Autorità garante delle persone con disabilità (S.1035, C.1884)
- uno sull'Autorità garante per il contrasto delle discriminazioni (C.1794)
- uno sul Garante nazionale per la tutela dei diritti delle vittime dei reati intenzionali violenti (C.500)
- uno sul Garante dei detenuti (S.1550).

Di tali progetti, tuttavia, soltanto due sono attualmente in fase di discussione in commissione: il disegno C.855 «Istituzione della Commissione nazionale per la promozione e la protezione dei diritti umani fondamentali» e il disegno C.1794 «Istituzione dell'Autorità garante per il contrasto delle discriminazioni».

### 1. **S.1550** - 18<sup>a</sup> Legislatura

*Sen. Franco Mirabelli (PD) e altri*

Disposizioni in materia di Garanti dei detenuti

*11 ottobre 2019: Presentato al Senato*

*12 febbraio 2020: Assegnato (non ancora iniziato l'esame)*

### 2. **C.1884** - 18<sup>a</sup> Legislatura

*On. Andrea De Maria (PD)*

Istituzione dell'Autorità garante della persona disabile

*3 giugno 2019: Presentato alla Camera*

*28 novembre 2019: Assegnato (non ancora iniziato l'esame)*

### 3. **C.1794** - 18<sup>a</sup> Legislatura

*On. Giuseppe Brescia (M5S) e altri*

Istituzione dell'Autorità garante per il contrasto delle discriminazioni e modifiche al decreto legislativo 9 luglio 2003, n. 215

*18 aprile 2019: Presentato alla Camera*

*11 dicembre 2019: In corso di esame in commissione*

4. **S.1065** - 18<sup>a</sup> Legislatura

*Sen. Mauro Antonio Donato Laus (PD)*

Istituzione dell'Autorità nazionale per i diritti umani

*13 febbraio 2019: Presentato al Senato*

*9 dicembre 2019: Assegnato (non ancora iniziato l'esame)*

5. **S.1035** - 18<sup>a</sup> Legislatura

*Sen. Maria Rizzotti (FI-BP)*

Istituzione dell'Autorità garante della persona disabile

*31 gennaio 2019: Presentato al Senato*

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

6. **C.1415** - 18<sup>a</sup> Legislatura

*On. Francesco Silvestri (M5S)*

Istituzione del Difensore civico nazionale

*5 dicembre 2018: Presentato alla Camera*

*Da assegnare*

7. **S.654** - 18<sup>a</sup> Legislatura

*Sen. Valeria Fedeli (PD) e altri*

Istituzione della Commissione nazionale per la promozione e la protezione dei diritti umani fondamentali

*12 luglio 2018: Presentato al Senato*

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

8. **S.593** - 18<sup>a</sup> Legislatura

*Sen. Nicola Morra (M5S)*

Istituzione della Commissione nazionale indipendente per la promozione e la protezione dei diritti umani e delle libertà fondamentali

*5 luglio 2018: Presentato al Senato*

*Da assegnare*

9. **C.855** - 18<sup>a</sup> Legislatura

*On. Lia Quartapelle Procopio (PD) e altri*

Istituzione della Commissione nazionale per la promozione e la protezione dei diritti umani fondamentali

*3 luglio 2018: Presentato alla Camera*

*11 dicembre 2019: In corso di esame in commissione*

10. **C.500** - 18<sup>a</sup> Legislatura

*On. Walter Rizzetto (FDI) e altri*

Istituzione del Garante nazionale per la tutela dei diritti delle vittime dei reati intenzionali violenti

*11 aprile 2018: Presentato alla Camera*

*25 luglio 2019: Assegnato (non ancora iniziato l'esame)*

11. **S.183** - 18<sup>a</sup> Legislatura

*Sen. Maria Rizzotti (FI-BP) e altri*

Disciplina dei consultori familiari a tutela e sostegno della famiglia, della materni-

tà, dell'infanzia e dei giovani in età evolutiva e istituzione dell'Autorità nazionale per le politiche familiari

*28 marzo 2018: Presentato al Senato*

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

**12. C.145** - 18<sup>a</sup> Legislatura

*On. Paolo Russo (FI)*

Istituzione del Difensore civico nazionale

*23 marzo 2018: Presentato alla Camera*

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

**13. S.108** - 18<sup>a</sup> Legislatura

*Sen. Antonio De Poli (FI-BP) e altri*

Istituzione dell'Autorità garante dei diritti della famiglia

*23 marzo 2018: Presentato al Senato*

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

**14. S.129** - 18<sup>a</sup> Legislatura

*Sen. Antonio De Poli (FI-BP)*

Disposizioni in materia di tutela dei diritti della famiglia e istituzione dell'Autorità garante della famiglia

*23 marzo 2018: Presentato al Senato*

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

### *Ratifica di strumenti internazionali*

Quattordici disegni di legge promuovono la ratifica ed esecuzione dei seguenti strumenti internazionali:

- Convenzione del Consiglio d'Europa sulla manipolazione di competizioni sportive, fatta a Magglingen il 18 settembre 2014 (C.1638);
- Emendamento al Protocollo di Montreal sulle sostanze che riducono lo strato di ozono, adottato a Kigali il 15 ottobre 2016 (S.1220);
- Protocollo addizionale alla Convenzione sul trasferimento delle persone condannate, fatto a Strasburgo il 18 dicembre 1997; Protocollo di emendamento al Protocollo addizionale alla Convenzione sul trasferimento delle persone condannate, fatto a Strasburgo il 22 novembre 2017 (S.1239);
- Convenzione relativa all'estradizione tra gli Stati membri dell'Unione Europea, con Allegato, fatta a Dublino il 27 settembre 1996 (C.1797 e S.1307);
- Secondo Protocollo addizionale alla Convenzione europea di assistenza giudiziaria in materia penale; Terzo e Quarto Protocollo addizionale alla Convenzione europea di estradizione (C.1798 e S.1308);
- Protocollo sui registri delle emissioni e dei trasferimenti di sostanze inquinanti, fatto a Kiev il 21 maggio 2003 (C.1862);
- Protocollo di emendamento alla Convenzione sulla protezione delle persone rispetto al trattamento automatizzato di dati a carattere personale, fatto a Strasburgo il 10 ottobre 2018 (S.1384).

- Protocollo addizionale alla Convenzione del Consiglio d'Europa sulla criminalità informatica, riguardante la criminalizzazione degli atti di razzismo e xenofobia commessi a mezzo di sistemi informatici, fatto a Strasburgo il 28 gennaio 2003 (S.1524);
- Convenzione quadro del Consiglio d'Europa sul valore del patrimonio culturale per la società, fatta a Faro il 27 ottobre 2005 (C.2165)
- Convenzione dell'Organizzazione internazionale del lavoro n. 190 sull'eliminazione della violenza e delle molestie sul luogo di lavoro (C.2207 e S.1598);
- Capitolo C della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla partecipazione degli stranieri alla vita pubblica a livello locale, fatta a Strasburgo il 5 febbraio 1992 (C.2226).

### *Disarmo, diritto internazionale umanitario e penale*

1. **S.1049** - *Sen. Gianluca Ferrara (M5S) e altri*  
Modifiche alla legge 9 luglio 1990, n. 185, in materia di controllo dell'esportazione, dell'importazione e del transito dei materiali di armamento  
*7 febbraio 2019: Presentato al Senato*  
*17 dicembre 2019: Rimesso all'Assemblea*
2. **S.1126** - *Sen. Roberto Rampi (PD) e altri*  
Disposizioni per il contrasto alle violazioni internazionali dei diritti umani  
*6 marzo 2019: Presentato al Senato*  
*15 maggio 2019: Assegnato (non ancora iniziato l'esame)*
3. **S.1255** - *Sen. Luca Ciriani (FdI)*  
Modifica all'articolo 604-bis del codice penale in materia di negazione, minimizzazione in modo grave o apologia dei massacri delle foibe  
*29 aprile 2019: Presentato al Senato*  
*4 giugno 2019: Assegnato (non ancora iniziato l'esame)*
4. **C.1922** - *On. Roberto Cataldi (M5S)*  
Modifica all'articolo 19-bis del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 132, convertito, con modificazioni, dalla legge 10 novembre 2014, n. 162, in materia di deroghe all'impignorabilità delle somme di denaro delle rappresentanze diplomatiche in caso di crediti derivanti da crimini di guerra e contro l'umanità  
*19 giugno 2019: Presentato alla Camera*  
*15 ottobre 2019: Assegnato (non ancora iniziato l'esame)*
5. **S.1471** - *Sen. Tommaso Nannicini (PD) e altri*  
Istituzione della Giornata nazionale dell'Umanità ferita  
*7 agosto 2019: Presentato al Senato*  
*Da assegnare*

## 1.2. Presidenza del Consiglio dei Ministri

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

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

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

Il Dipartimento per le pari opportunità, istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, si occupa di progettare e coordinare le iniziative normative, amministrative e di studio in tutte le materie attinenti alle politiche di pari opportunità. Dal giugno 2018 al settembre 2019, la sua gestione è stata affidata al Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri Vincenzo Spadafora; nel settembre 2019 Elena Bonetti è stata nominata Ministra per le pari opportunità e la famiglia.

Il Dipartimento è stato istituito con il d.p.c.m. 28 ottobre 1997, n. 405, successivamente modificato numerosi decreti (da ultimo il D. M. dell'8 aprile 2019). È articolato in tre uffici: Ufficio per le politiche delle pari opportunità; Ufficio per le questioni internazionali e gli affari generali; Ufficio per la promozione della parità di trattamento e la rimozione delle discriminazioni fondate sulla razza e sull'origine etnica (UNAR).

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

Nel corso del 2019 sono proseguiti i lavori del *Tavolo di consultazione permanente per la promozione dei diritti e la tutela delle persone LGBT*, strumento operativo di dialogo e confronto con le associazioni di settore impegnate nella promozione dei diritti delle persone LGBT e nelle attività di contrasto delle discriminazioni fondate sull'orientamento sessuale e l'identità di genere.

L'UNAR svolge inoltre il ruolo di *focal point* nazionale per l'implementazione della *Strategia nazionale di inclusione di rom, sinti e caminanti (2012-2020)*: nel corso del 2019, i lavori si sono incentrati su quattro aree tematiche, che hanno dato vita ad altrettanti tavoli e gruppi di lavoro, ovvero casa, salute, istruzione e lavoro.

In aggiunta ai tre uffici sopraindicati, afferiscono al Dipartimento per le pari opportunità anche i seguenti organismi collegiali: Commissione interministeriale per il sostegno alle vittime di tratta, violenza e grave sfruttamento (di

cui al d.p.r. 14 maggio 2007, n. 102); Commissione per la prevenzione e il contrasto delle pratiche di mutilazione genitale femminile; Commissione di valutazione per la legittimazione ad agire per la tutela delle persone con disabilità; Commissione per le pari opportunità tra uomo e donna; Osservatorio per il contrasto della pedofilia e della pornografia minorile.

L'Osservatorio per il contrasto della pedofilia e della pornografia minorile è stato istituito ai sensi della l. 3 agosto 1998, n. 269, come modificata dalla l. 6 febbraio 2006, n. 38, con il compito di acquisire e monitorare i dati e le informazioni relativi alle attività, svolte da tutte le pubbliche amministrazioni, per la prevenzione e la repressione del fenomeno dell'abuso e dello sfruttamento sessuale dei minori. Tra gli altri compiti dell'Osservatorio, figura, in particolare, la predisposizione del *Piano nazionale di prevenzione e contrasto dell'abuso e dello sfruttamento sessuale dei minori*.

### 1.2.2. Commissione per le adozioni internazionali

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

La Commissione è composta da un Presidente, nominato dal Presidente del Consiglio dei Ministri (da settembre 2019: Elena Bonetti, Ministra per le pari opportunità e la famiglia), da un Vicepresidente (nel 2019 Laura Laera, magistrato) 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, nel 2019 sono state concluse 969 procedure di adozione internazionale (-14% rispetto all'anno precedente, che si concludeva con 1130 adozioni). I decrementi maggiori si sono verificati in Cina (46 adozioni nel 2019 rispetto alle 84 del 2018), Federazione Russa (126 adozioni nel 2019 rispetto alle 152 del 2018), Bielorussia (72 adozioni nel 2019 rispetto alle 91 del 2018) e Vietnam (37 adozioni nel 2019 rispetto alle 54 del 2018).

Nonostante un calo generalizzato riscontrabile in quasi tutti i Paesi di provenienza dei minori, alcuni Paesi hanno invertito positivamente la tendenza: è il caso, ad esempio, della Colombia (che passa dalle 128 adozioni del 2018 alle 161 del 2019) e del Perù (da 24 adozioni nel 2018 a 44 nel 2019).

### 1.2.3. Comitato nazionale per la bioetica

Il Comitato svolge funzioni di consulenza presso il Governo, il Parlamento e le altre istituzioni, al fine di orientare gli strumenti legislativi e amministra-

tivi volti a definire i criteri da utilizzare nella pratica medica e biologica per tutelare i diritti umani. Svolge, inoltre, funzioni di informazione nei confronti dell'opinione pubblica sui problemi etici emergenti con il progredire delle ricerche e delle applicazioni tecnologiche nell'ambito delle scienze della vita e della cura della salute.

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

Tra i compiti del Comitato figura quello di elaborare studi e indicare soluzioni anche ai fini della predisposizione di atti legislativi. I documenti del Comitato offrono un approfondimento tematico e una riflessione sui problemi di natura etica e giuridica che 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 2019 sono stati approvati due pareri (Salute mentale e assistenza psichiatrica in carcere, 22 marzo; Riflessioni bioetiche sul suicidio medicalmente assistito, 18 luglio) e una mozione (Contro il tabagismo, 27 settembre).

Inoltre, sono stati attivi i seguenti gruppi di lavoro:

- Accanimento clinico o prolungamento irragionevole dei trattamenti in bambini piccoli;
- Utilizzo di animali per scopi ludici;
- Cura e vulnerabilità;
- Protocolli, linee guida e giudizio clinico: considerazioni bioetiche;
- Definizione della figura del bioeticista;
- Medicina di precisione;
- Hate speech;
- Intelligenza artificiale e salute.

### **1.3. Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale**

Presso il Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale operano diverse direzioni generali e uffici che si occupano in maniera specifica di diritti umani, disarmo e cooperazione. Fino al settembre 2019, la delega ai temi trattati nell'ambito delle Nazioni Unite è stata affidata al Sottosegretario Manlio Di Stefano.

Si segnala, in particolare, l'ufficio II «Promozione dei diritti umani e del diritto internazionale umanitario, Consiglio d'Europa» all'interno della Direzione generale per gli af-



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

### 1.3.1. Comitato interministeriale per i diritti umani (CIDU)

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

Il CIDU è presieduto da un funzionario della carriera diplomatica nominato dal Ministro degli affari esteri: nel 2019 è Fabrizio Petri. Fanno parte del CIDU i rappresentanti della Presidenza del Consiglio dei Ministri, di vari Ministeri e di numerose istituzioni (tra cui il CNEL, l'Associazione nazionale dei Comuni d'Italia (ANCI), la Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome, l'Unione delle Province d'Italia (UPI), la Commissione nazionale italiana per l'UNESCO, il Comitato UNICEF Italia, la Società italiana per l'organizzazione internazionale (SIOI)), nonché tre personalità eminenti nel campo dei diritti umani.

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

Nel 2019 il CIDU ha svolto le seguenti attività:

- discussione del V-VI Rapporto periodico congiunto relativo alla Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del bambino;
- discussione del I Rapporto periodico relativo alla Convenzione delle Nazioni Unite sulla protezione di tutte le persone dalla sparizione forzata;
- presentazione del Rapporto dell'Italia nell'ambito del terzo ciclo di Esame

periodico universale del Consiglio diritti umani delle Nazioni Unite;

- attuazione del Terzo Piano d'Azione nazionale su Donne, Pace e Sicurezza (2016-2019);

- attuazione del primo Piano d'azione nazionale su «Business and Human Rights» (2016-2021);

- convegno: *La condizione dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia: le raccomandazioni del Comitato ONU sui diritti dell'infanzia*, organizzato in collaborazione con il Comitato italiano per l'UNICEF, in occasione del trentennale dall'adozione della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del bambino;

- celebrazione della *Giornata mondiale dei diritti umani*, in collaborazione con il Centro di Ateneo per i diritti umani «Antonio Papisca» e la Cattedra UNESCO «Diritti Umani, Democrazia e Pace» dell'Università degli Studi di Padova.

### 1.3.2. Commissione nazionale italiana per l'UNESCO

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

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

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

Nel 2019, il Presidente, nominato dal Ministro degli affari esteri, è Franco Bernabè; l'incarico di Segretario generale è ricoperto da Enrico Vicenti.

Nel corso del 2019 la Commissione nazionale ha realizzato numerose attività (seminari, convegni, incontri nelle scuole, concorsi, mostre, laboratori, spettacoli) in diverse città italiane, soprattutto in occasione delle varie giornate internazionali delle Nazioni Unite, tra cui la giornata internazionale della lingua madre (21 febbraio), della poesia (21 marzo), del libro e del diritto d'autore (23 aprile) del jazz (30 aprile).

## 1.4. Ministero del lavoro e delle politiche sociali

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

Si segnalano, in particolare:

- *Direzione generale per l'inclusione e le politiche sociali*. Funzioni: promozione delle politiche di contrasto alla povertà, alla esclusione sociale ed alla grave emarginazione;

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

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

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

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

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

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

Al 31 dicembre 2019, il numero di minori stranieri non accompagnati segnalati alla Direzione generale è di 6.054, circa quattromila in meno rispetto alle presenze registrate al 31 dicembre 2018. La componente maschile si conferma

prevalente, pari al 94,8% del totale. I principali Paesi di provenienza sono il l'Albania (27,7%), l'Egitto (8,8%), il Pakistan (8,3%) e il Bangladesh (8%): considerate congiuntamente, queste quattro cittadinanze rappresentano poco più della metà dei minori stranieri non accompagnati presenti in Italia (52,8%). La Sicilia si conferma come la regione che ospita il maggior numero di minori (circa il 19% del totale) all'interno delle proprie strutture di accoglienza, in linea con un trend ormai consolidatosi da molti anni, seguita da: Lombardia (13,6%), Friuli Venezia Giulia (11%) ed Emilia Romagna (10%).

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

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

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

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

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

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

– Lo *Schema del rapporto del Governo al Comitato delle Nazioni Unite per i diritti del bambino sull'applicazione della Convenzione internazionale sui diritti del bambino del 1989*, ai sensi dell'art. 44 della Convenzione. L'ultimo rapporto (V e VI congiunto) è stato discusso dall'Italia nel 2019.

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

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

- raccogliere e rendere pubblici normative statali, regionali, dell'Unione Europea e internazionali, dati statistici e pubblicazioni scientifiche;

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

#### 1.4.2. Osservatorio nazionale sulla condizione delle persone con disabilità

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

È stato istituito dalla l. 3 marzo 2009, n. 18, presso il Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali. È presieduto dal Ministro del lavoro ed è composto da un massimo di 40 membri, nominati con decreto ministeriale, in rappresentanza delle amministrazioni centrali coinvolte nella definizione e nell'attuazione di politiche in favore delle persone con disabilità, degli enti locali e regionali, degli istituti di previdenza, dell'Istituto nazionale di statistica, delle organizzazioni sindacali, delle associazioni e organizzazioni nazionali maggiormente rappresentative delle persone con disabilità; a essi si aggiungono un massimo di cinque esperti di comprovata esperienza nel campo della disabilità. All'interno dell'Osservatorio è istituito, inoltre, un Comitato tecnico-scientifico, con finalità di analisi e indirizzo scientifico in relazione alle attività e ai compiti dell'organismo: nel 2019, coordinatore del Comitato è Giampiero Griffo.

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; predispone 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.

Nel 2019 l'Osservatorio ha svolto tre riunioni, adottando, nel mese di luglio, il programma di attività per i prossimi 3 anni. Il programma è articolato in 9 aree tematiche e 13 gruppi di lavoro. L'approccio culturale è quello di affrontare il tema della disabilità sulla base del rispetto dei diritti umani sancito dalla rilevante Convenzione delle Nazioni Unite (non discriminazione, eguaglianza di opportunità) e di identificare alcune aree tematiche particolarmente innovative (donne, contrasto alla segregazione, diritto alla vita adulta, libertà, diritti civili e partecipazione, cooperazione internazionale) oltre alle tematiche tradizionali (accessibilità, salute, educazione, politiche sociali, lavoro).

## 1.5. Ministero della giustizia

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

- *Ufficio II* (Dipartimento per gli affari di giustizia - Direzione affari giuridici e legali): si occupa, in particolare, del contenzioso avanti la Corte europea dei diritti umani. Inoltre, cura la redazione dei rapporti richiesti dagli organismi internazionali in tema di diritti umani, prevalentemente dagli organismi e dai comitati del Consiglio d'Europa e delle Nazioni Unite

- *Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità*: si occupa della promozione e protezione dei diritti dei minori stranieri non accompagnati e dei soggetti a rischio di esclusione sociale.

## 1.6. Autorità giudiziaria

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

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

In questo *Annuario*, la Parte IV è specificamente dedicata alla sintetica presentazione di casi tratti dalla giurisprudenza italiana giunti a sentenza nel corso del 2019 (con particolare riguardo ai giudizi della Corte costituzionale e della Cassazione), nonché alla giurisprudenza elaborata dalla Corte europea dei diritti umani e della Corte di giustizia dell'UE che ha direttamente interessato l'Italia o perché lo Stato italiano compariva in qualità di «accusato», o

perché l'intervento del giudice europeo riguardava ricorsi presentati da cittadini italiani o era relativo a norme del diritto italiano.

## 1.7. Autorità indipendenti

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

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

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

La composizione dell'Autorità è disciplinata dal decreto 6 dicembre 2011, n. 201 (cosiddetto «Salva Italia») e dalla legge di conversione 22 dicembre 2011, n. 214. Nel 2019 l'Autorità risulta così composta: *Presidente* è Angelo Marcello Cardani; componenti della *Commissione per i servizi e i prodotti*: Antonio Martusciello e Francesco Posteraro; componenti della *Commissione per le infrastrutture e le reti*: Antonio Nicita e Mario Morcellini. Il *Consiglio* è composto dal Presidente e da tutti i Commissari.

Secondo quanto riportato nella relazione annuale 2019 sull'attività svolta e sui programmi di lavoro (periodo di riferimento: maggio 2018 - aprile 2019), l'Autorità ha dedicato particolare attenzione allo svolgimento dell'attività di vigilanza in materia di tutela dei minori, comunicazione promozionale concernente il gioco a pagamento, contrasto ai discorsi d'odio.

In tema di tutela dei minori, va dato conto di un intervento dell'Autorità nell'esercizio di potestà regolamentare specifica. Infatti, il d.lgs. 7 dicembre 2017, n. 203, recante «Riforma delle disposizioni legislative in materia di tutela dei minori nel settore cinematografico e audiovisivo, a norma dell' art. 33 della legge 14 novembre 2016, n. 220», ha affidato all'AGCOM il compito di disciplinare, nella prospettiva della tutela dei minori, la classificazione delle opere audiovisive destinate al web e dei videogiochi (art. 10). Dopo aver svolto una consultazione pubblica sullo schema di regolamento in materia di classificazione delle suddette opere audiovisive, l'Autorità ha approvato in via definitiva il regolamento (delibera n. 74/19/CONS del 6 marzo 2019), che istituisce un apposito tavolo tecnico di co-regolamentazione finalizzato alla definizione delle linee guida sui criteri di classificazione delle opere destinate al web e sui criteri di classificazione dei videogiochi.

Inoltre, l'Autorità ha sensibilmente incrementato l'attività sanzionatoria per la violazione degli obblighi in materia di programmazione radiotelevisiva, dedicando specifica attenzione all'ambito della tutela degli utenti e in particola-

re dei minori. I procedimenti sanzionatori (nel settore delle comunicazioni commerciali audiovisive e a seguito di violazione della normativa a tutela dei minori) avviati, anche sulla base delle segnalazioni della Polizia Postale e delle Comunicazioni e della Guardia di Finanza, e portati a termine sono 121, dei quali 101 si sono conclusi con l'irrogazione delle previste sanzioni e 20 con provvedimenti di archiviazione per non luogo a procedere.

Nel periodo di riferimento è entrato in vigore il d.l. 12 luglio 2018, n. 87, recante «Disposizioni urgenti per la dignità dei lavoratori e delle imprese» (convertito con modificazioni dalla l. 9 agosto 2018, n. 96), il quale ha previsto un divieto generalizzato di qualsiasi forma di comunicazione di tipo promozionale concernente il gioco a pagamento. Il presidio sanzionatorio, la cui applicazione è rimessa all'Autorità, appare fortemente dissuasivo: per l'inosseranza del divieto è prevista infatti una sanzione amministrativa pecuniaria di importo pari al 20% del valore della sponsorizzazione o della pubblicità (in ogni caso, non inferiore a euro 50.000). A seguito di consultazione pubblica, l'Autorità ha approvato, con delibera n. 132/19/CONS del 18 aprile 2019, le linee guida attuative della norma, che muovono dal presupposto che la ratio che assiste la disposizione è quella di proteggere e tutelare il consumatore, facendo conseguentemente salva la comunicazione che abbia carattere informativo e tutte le comunicazioni di natura *business to business*. Nel corso del periodo di riferimento sono pervenuti diversi esposti per presunta violazione del decreto, per lo più provenienti da associazioni dei consumatori, in quasi tutti i casi riferibili a contratti in corso di esecuzione stipulati antecedentemente all'entrata in vigore del divieto.

Infine, a seguito del crescente ricorso a espressioni di odio e discriminazione nei confronti di categorie o gruppi di persone nell'ambito di programmi di approfondimento informativo e di intrattenimento, in ragione, ad esempio, del loro particolare status economico-sociale, della loro appartenenza nazionale o etnica, del loro orientamento sessuale o del loro credo religioso, l'Autorità ha adottato il *Regolamento recante disposizioni in materia di rispetto della dignità umana e del principio di non discriminazione di contrasto all'hate speech*, contenuto nella delibera 157/19/CONS del 15 maggio 2019. Il regolamento è stato preceduto da una consultazione pubblica alla quale hanno partecipato le associazioni di settore, rappresentanti della società civile e delle imprese. Attraverso il regolamento, l'Autorità intende fornire un quadro più definito di norme finalizzate al contrasto alle espressioni d'odio, secondo i principi delle normative italiane ed internazionali in materia, volti a contrastare forme di discriminazione basate sulla costruzione e diffusione di stereotipi, nonché di generalizzazioni decontestualizzate di singoli episodi di cronaca che ledono la dignità di singole persone. Il regolamento stabilisce i principi e le disposizioni cui devono adeguarsi i fornitori di servizi media audiovisivi e radiofonici soggetti alla giurisdizione italiana nei programmi di informazione e intrattenimento per assicurare il rispetto della dignità umana e del principio di non discriminazione e contrasto alle espressioni di odio. L'Autorità, inoltre, intende promuovere l'elaborazione di codici di condotta e di co-regolamentazione con le piattaforme di condivisione di video online, estendendo loro taluni obblighi in materia.



### 1.7.2. Garante per la protezione dei dati personali

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

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

Nel corso del 2019, il Garante ha adottato 215 *provvedimenti* a tutela dei diritti fondamentali delle persone nel trattamento e diffusione dei dati personali, con particolare riferimento, tra le altre, alle seguenti materie: libertà di stampa, diritto all'istruzione, lavoro, sanità e ricerca scientifica, diritti dei minori, trattamento dei dati sensibili, internet e social media.

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

La Commissione è stata istituita dalla l. 12 giugno 1990, n. 146 e successive modificazioni; è composta da cinque membri designati dai Presidenti della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica tra esperti in materia di diritto costituzionale, di diritto del lavoro e di relazioni industriali, e nominati con decreto del Presidente della Repubblica. Nel 2019 ricoprono la carica di Commissari Giuseppe Santoro Passarelli (Presidente), Lauralba Bellardi, Alessandro Bellavista, Domenico Carrieri, Orsola Razzolini.

La Commissione ha tra l'altro il compito di:

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

Nel giugno 2019 è stata presentata la relazione annuale sull'attività svolta

nell'anno 2018. Secondo i dati contenuti nella relazione, nel settore dei servizi pubblici essenziali si è registrata, nel 2018, una diminuzione degli scioperi rispetto all'anno precedente: complessivamente vi sono state 2.109 proclamazioni, a fronte delle 2.448 del 2017. A seguito degli interventi della Commissione e di revoche spontanee delle parti, gli scioperi effettuati in concreto scendono a circa la metà (1.389, rispetto ai 1.616 dell'anno precedente).

La maggior parte degli scioperi sono effettuati nel rispetto delle norme di legge, degli accordi e dei regolamenti: dato emblematico del radicamento delle regole presso gli attori delle relazioni industriali. La Commissione, infatti, a fronte delle 2.109 proclamazioni, è intervenuta con il proprio potere di segnalazione preventiva solo su 312 di esse, perché ritenute illegittime. Interventi che, peraltro, hanno avuto un tasso di adeguamento di oltre il 94%, tanto che sono stati solo 10 i procedimenti di valutazione del comportamento aperti dalla Commissione e conclusi con l'irrogazione di sanzioni.

In particolare, la conflittualità si mantiene sostenuta nei seguenti settori: igiene ambientale (411 proclamazioni) trasporto pubblico locale (302), trasporto aereo (221), pulizie e multiservizi (176), regioni e autonomie locali (143), servizio sanitario nazionale (112) e trasporto ferroviario (112).

Nel 2018 sono stati proclamati 9 scioperi generali nazionali (rispetto ai 13 nel 2017), tutti ad opera di sindacati di base e con livelli di adesione non significativi.

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

L'Autorità garante è stata istituita con l. 12 luglio 2011, n. 112, per assicurare a livello nazionale la piena attuazione e la tutela dei diritti dei bambini e degli adolescenti secondo le disposizioni della Convenzione internazionale sui diritti del bambino del 1989.

Si tratta di un organo monocratico, il cui titolare è nominato dai Presidenti della Camera e del Senato tra le personalità dotate di indiscussa moralità, indipendenza e professionalità nel campo dei diritti delle persone di minore età, per un mandato di quattro anni. È dotato di poteri autonomi, di organizzazione e indipendenza amministrativa e senza vincoli di subordinazione gerarchica. Per il raggiungimento delle finalità generali di promozione e tutela dei diritti e degli interessi delle persone di minore età. L'Autorità garante svolge compiti eterogenei; Parlamento e Governo sono tra i suoi interlocutori e numerose sono le collaborazioni, sia a livello nazionale (Ministeri, commissione parlamentare per l'infanzia e l'adolescenza, osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza, Garanti delle regioni e province autonome, organizzazioni no profit, università ed altri), che internazionale (Rete europea dei garanti per l'infanzia, ENOC, Comitato europeo per i diritti dei minori, CAHENF ed altri) che le permettono di intervenire in materia, ma anche di svolgere un ruolo rilevante di indirizzo e sensibilizzazione nei confronti delle istituzioni politiche. Dall'aprile 2016, titolare dell'Autorità garante è Filomena Albano.

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

- promuovere l'attuazione della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del bambino, nonché degli altri strumenti internazionali ed europei in materia, ed assicurare forme idonee di collaborazione con tutti gli organismi e le organizzazioni nazionali e

internazionali per la promozione e la tutela dell'infanzia e dell'adolescenza;

- esprimere il proprio parere sugli atti normativi in materia di tutela dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza e sul rapporto che il Governo presenta periodicamente al Comitato dei diritti del bambino delle Nazioni Unite;

- segnalare al Governo, alle Regioni o agli enti locali e territoriali interessati, negli ambiti di rispettiva competenza, tutte le iniziative opportune per assicurare la piena promozione e tutela dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza;

- segnalare alle autorità giudiziarie e agli organi competenti situazioni di disagio o di rischio di violazione dei diritti dei minori, nonché la presenza di persone di minore età in stato di abbandono, al fine della loro presa in carico da parte delle autorità competenti;

- diffondere la conoscenza dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, promuovendo, a tal fine, iniziative di sensibilizzazione, studi e ricerche.

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

Ad aprile 2020, la Garante ha inviato la relazione al Parlamento sull'attività svolta nell'anno 2019. Ha inoltre inviato un documento di sintesi, la *Relazione 2016-2020*, essendo giunta al termine del suo mandato. I punti principali della relazione hanno trattato i temi della famiglia, diritti a scuola, relazioni tra coetanei, minorenni che violano la legge, droga hiv e sicurezza in auto e l'inclusione come diritto.

Nel corso dell'anno, l'Autorità garante ha proseguito l'esame dei disegni di legge di propria pertinenza. In particolare ha formulato cinque pareri scritti su proposte e disegni di legge all'esame delle Camere (in materia di video-sorveglianza negli asili nido, affido dei minori, prevenzione e contrasto del fenomeno dei matrimoni forzati, prevenzione e contrasto del fenomeno del bullismo, disciplina del rilascio dei permessi di soggiorno e di conversione del permesso di soggiorno al compimento della maggiore età); un parere scritto sullo schema di decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri in merito alle nuove competenze del Ministero del lavoro e delle politiche sociali a seguito della soppressione del Comitato per i minori stranieri; un parere scritto sullo schema di decreto del Ministro dell'economia e delle finanze relativo all'erogazione di misure a sostegno degli orfani per crimini domestici; un parere, espresso in sede di Conferenza permanente, sullo schema di protocollo multidisciplinare per la determinazione dell'età predisposto dal Ministero della salute; una nota con osservazioni scritte sulle proposte di legge in tema di istituzione della Commissione nazionale per la promozione e la protezione dei diritti umani fondamentali.

Nel corso dell'anno si sono svolte quattro audizioni in Commissione parlamentare per l'infanzia e l'adolescenza (una nell'ambito dell'indagine conoscitiva sul bullismo e cyberbullismo, una nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulle forme di violenza tra minori e ai danni di bambini e adolescenti, una per illustrare i contenuti della Relazione annuale e una nell'ambito di una procedura illustrativa sulle linee generali dell'attività dell'Autorità garante nazionale

e in particolare sui minori «fuori famiglia»); una audizione in Commissione affari costituzionali del Senato (nell'ambito della discussione dei disegni di legge in materia di videosorveglianza nei servizi educativi per l'infanzia e nelle scuole dell'infanzia); due audizioni in Commissione giustizia del Senato (una nell'ambito della discussione delle proposte di legge in tema di costrizione matrimoniale nei confronti dei minori e una nell'ambito della discussione dei disegni di legge in materia di affido di minori); una audizione in Commissione giustizia della Camera (nell'ambito della discussione delle proposte di legge in materia di prevenzione e contrasto del fenomeno dei matrimoni forzati).

Sono state formulate raccomandazioni e note di richiesta in vari ambiti riguardanti persone minori di età. Inoltre sono state organizzate giornate di audizioni con rappresentanti delle istituzioni, esperti e associazioni, per approfondire il sistema di tutela minorile.

Numerose sono state anche le occasioni di incontro con bambini e ragazzi, in attuazione del diritto all'ascolto, sancito all'art. 12 della Convenzione sui diritti del bambino, tra cui un gruppo di lavoro attivato nell'ambito della Consulta nazionale delle associazioni e delle organizzazioni che, in tre incontri, ha approfondito il tema «La tutela degli orfani per crimini domestici»; 18 ragazzi coinvolti nelle attività della Consulta dell'Autorità garante che, in 26 incontri, hanno approfondito le seguenti tematiche: Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del bambino, partecipazione attiva alla vita democratica del Paese, educazione ai sentimenti e alla sessualità, legalità, esecuzione del test Hiv senza il consenso dei genitori, percorso dei minori stranieri non accompagnati, bullismo e cyberbullismo, diritti dei bambini in ospedale. Migliaia di bambini, inoltre, sono stati coinvolti in progetti rivolti alle scuole primarie e secondarie in tutto il territorio nazionale.

La Garante, nel corso dell'anno, ha visitato 13 comunità del Comune di Roma nell'ambito di un progetto di ascolto e partecipazione rivolto a minori stranieri non accompagnati (in collaborazione con l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati).

Numerosi sono stati i corsi di formazione, interni ed esterni all'ufficio (Associazione nazionale comuni italiani; Fondazione nazionale assistenti sociali; Polizia di Stato; operatori del sistema penitenziario; docenti ed educatori; referenti degli Uffici regionali scolastici). Due corsi di formazione per aspiranti tutori volontari di minori stranieri non accompagnati (con il supporto dell'Ufficio europeo di sostegno all'asilo - EASO) - uno realizzato in Abruzzo (Regione priva della figura di garanzia territoriale) e uno realizzato nell'ambito del protocollo d'intesa con il Garante per l'infanzia e l'adolescenza della Regione Toscana - e attività di supporto al Garante per l'infanzia e l'adolescenza della Regione Basilicata nell'organizzazione di un corso di formazione (sempre con il supporto di EASO).

Inoltre, nell'ambito del progetto di Monitoraggio della tutela volontaria per i minori stranieri non accompagnati in attuazione dell'art. 11 della legge 47 del 2017, sono stati attivati numerosi sportelli presso i tribunali per i minorenni ed in altre sedi; si sono stipulati accordi di realizzazione del piano operativo locale; tavoli e campagne informative e seminari tematici.

Nel corso del 2019 l'Autorità Garante ha partecipato a diversi tavoli, semi-

nari e conferenze sui temi dei diritti delle persone di età minore, ha curato numerose pubblicazioni e le traduzioni di importanti documenti, commenti e raccomandazioni e ha promosso iniziative, eventi ed una campagna di comunicazione in occasione del 30° anniversario della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del bambino.

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

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

Dal 2016 il collegio è composto da Mauro Palma che ne è il Presidente, e dai due membri, Daniela De Robert ed Emilia Rossi.

Il Garante ha la funzione di vigilare affinché l'esecuzione della custodia dei detenuti e delle persone sottoposte ad altre forme di limitazione della libertà personale sia attuata in conformità alle norme e ai principi stabiliti dalla Costituzione, dalle convenzioni internazionali sui diritti umani e dalle leggi dello Stato. Si tratta di un organismo statale indipendente in grado di monitorare, visitandoli senza necessità di autorizzazione, gli istituti penitenziari e ogni altra struttura destinata ad accogliere le persone sottoposte a misure di privazione della libertà personale (luoghi di polizia, centri per gli immigrati, residenze per le misure di sicurezza, recentemente istituite dopo la chiusura degli ospedali psichiatrici giudiziari ed i reparti dove si effettuano i trattamenti sanitari obbligatori). Scopo delle visite è quello di individuare eventuali criticità e, in un rapporto di collaborazione con le autorità competenti, trovare soluzioni per risolverle. Inoltre, presso le istituzioni sulle quali esercita il proprio controllo, il Garante nazionale ha il compito di risolvere quelle situazioni che generano occasioni di ostilità o che originano reclami proposti dalle persone ristrette, riservando all'autorità giudiziaria i reclami giurisdizionali che richiedono l'intervento del magistrato di sorveglianza. Dopo ogni visita il Garante redige un rapporto contenente osservazioni ed eventuali raccomandazioni e le inoltra alle autorità competenti.

Il Garante è stato individuato quale meccanismo di monitoraggio nazionale indipendente, la cui istituzione è richiesta dal Protocollo opzionale per la prevenzione della tortura (OPCAT), ratificato dall'Italia nel 2012. Spetta inoltre al Garante nazionale coordinare la rete dei garanti territoriali, promuovendone il consolidamento istituzionale mediante il riconoscimento di adeguate garanzie di indipendenza e autonomia rispetto ai governi locali di cui sono espressione (v., in questa Parte, 2.5). Infine, il Garante monitora le procedure relative ai rimpatri forzati ai sensi del sistema previsto dall'art. 8(6) della Direttiva UE n.115 del 2008.

Nel 2019, nell'ambito dell'attività di monitoraggio dei diritti delle persone private della libertà personale nei contesti penali, della custodia delle forze di polizia, della tutela della salute e dei processi migratori, il Garante nazionale ha condotto 74 visite; i relativi rapporti sono pubblicati sul sito.

Per quel che riguarda il monitoraggio delle operazioni di rimpatrio forzato, nello stesso arco temporale sono state monitorate 46 operazioni, prevalentemente verso la Tunisia (14), la Nigeria (8) e l'Egitto (7).

Nel corso dell'anno 2019, inoltre, il Garante è stato più volte sentito in incontri ed audizioni relativi a provvedimenti in corso d'esame nelle competenti Commissioni parlamentari. È stato audito dalla Commissione straordinaria per i diritti umani del Senato sul rapporto tra persone detenute e loro figli minori e nell'ambito dell'indagine conoscitiva sui livelli e i meccanismi di tutela dei diritti in ambito italiano ed internazionale; dalla Commissione bicamerale antimafia sul regime detentivo speciale ex 41-*bis* della legge penitenziaria.

Sempre nell'ambito dell'interlocuzione con l'organo legislativo, in linea con i poteri attribuiti dall'art. 19 lett. C dell'OPCAT ai Meccanismi nazionali di prevenzione, il 5 luglio il Garante nazionale ha inviato al Parlamento il proprio parere obbligatorio sul d.l. 53/2019 recante «*Disposizioni urgenti in materia di ordine e sicurezza pubblica*», più noto come «decreto sicurezza bis».

Ad aprile 2019, il Garante nazionale è stato sentito a Ginevra dal Comitato delle Nazioni Unite sulle sparizioni forzate, istituito dalla Convenzione internazionale per la protezione di tutte le persone dalla sparizione forzata (CED).

Altamente qualificante è stata la produzione di scritti tecnico-tematici come il volume *Norme e normalità. Standard per la privazione della libertà delle persone migranti* che contiene gli standard nazionali per la detenzione amministrativa, elaborati dal Garante nazionale e la raccolta delle raccomandazioni indirizzate a varie Autorità responsabili a seguito delle visite effettuate nei Centri per il rimpatrio, negli *hotspot*, nel corso delle operazioni di rimpatrio forzato e nei luoghi di privazione *de facto* della libertà, come la nave «Ubaldo Diciotti».

A settembre, il Garante ha pubblicato il secondo volume della Collana «Da dove» dal titolo *Il reato impossibile*. Il testo riguarda il reato di plagio (art. 603 del codice penale), dichiarato illegittimo dalla Corte costituzionale con sentenza del 1981, e ripercorre il processo che portò alla condanna di Aldo Braibanti.

## 1.8. Organizzazioni non-governative

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

Al 31 dicembre 2019 risultano 119 organizzazioni non-governative italiane con status consultivo presso il Consiglio economico e sociale delle Nazioni Unite, di cui 6 con status generale, 95 con status speciale e 18 con status *roster*. Sono 197 le organizzazioni non-governative con status partecipativo presso il Consiglio d'Europa che hanno la sede principale o una rappresentanza in Italia e che si occupano in maniera specifica di diritti umani.

Alcune delle principali organizzazioni non-governative internazionali, inoltre, hanno un'apposita sezione italiana: tra esse Amnesty International, Federazio-

ne internazionale dei diritti umani, Save the Children, Medici senza frontiere, Action Aid.

Le organizzazioni non-governative svolgono un importante ruolo di monitoraggio in merito al livello di attuazione e protezione dei diritti umani in Italia. Si segnala, in particolare, che nel 2019 sono stati pubblicati i seguenti rapporti di monitoraggio.

- Associazione Antigone: *XV Rapporto nazionale sulle condizioni di detenzione - Il carcere secondo la Costituzione*. In base ai dati contenuti nel rapporto, sono 60.439 i detenuti presenti nelle carceri italiane al 30 aprile 2019: circa 10.000 in più dei 50.511 posti letto ufficialmente disponibili, per un tasso di affollamento ufficiale che sfiora il 120%. Le donne sono 2.659, pari al 4,4% del totale; il 33,6% è composto da detenuti stranieri, che in numero assoluto sono 20.324.

Al 31 dicembre 2018, i lavoranti erano 17.614, di cui 6.373 stranieri e 809 donne: si tratta del primo (seppure lieve) calo dopo un costante incremento nella serie storica delle rilevazioni che, dall'inizio degli anni novanta, hanno visto sostanzialmente crescere in modo progressivo il numero dei detenuti impiegati in attività lavorative. Anche la quantità di detenuti che partecipano ai corsi di formazione professionale è un dato in calo.

Al contrario, nel corso dell'anno scolastico 2018 si sono iscritti ai corsi scolastici 20.357 persone detenute, oltre 2.000 in più rispetto all'anno precedente.

Infine, se si considera il numero di suicidi, il più drammatico degli indicatori del benessere detentivo, Antigone rileva che negli ultimi dieci anni il tasso di suicidi (morti ogni 10.000 persone) è salito dall'8,3 del 2008 al 10,4 del 2018 (lo stesso tasso per la popolazione libera è dello 0,6%): in numeri assoluti significa passare dai 46 morti del 2008 ai 61 del 2017.

- Gruppo di lavoro per la Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza (CRC): *X Rapporto di aggiornamento sul monitoraggio della Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia*. In occasione del 30° anniversario della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del bambino, il Gruppo CRC propone la propria analisi rispetto all'attuazione dei diritti delle persone di età minore in Italia alla luce delle osservazioni conclusive che il Comitato delle Nazioni Unite sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza ha rivolto all'Italia nel mese di febbraio 2019. Il Rapporto, inoltre, introduce per la prima volta specifici riferimenti alle tematiche affrontate negli Obiettivi di sviluppo sostenibile, al fine di proporre una lettura attuale dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza e sottolineare la stretta connessione tra gli obiettivi promossi dall'Agenda 2030 e la realizzazione dei diritti delle persone di età minore.

- Alleanza Italiana per lo Sviluppo Sostenibile (ASviS): *Rapporto 2019*. Il Rapporto analizza l'evoluzione dell'Italia rispetto al raggiungimento degli Obiettivi di sviluppo sostenibile dell'Agenda 2030. Secondo il Rapporto, l'Italia migliora in alcuni campi (salute, uguaglianza di genere, condizione economica e occupazionale, innovazione, disuguaglianze, condizioni delle città, modelli sostenibili di produzione e consumo, qualità della governance e cooperazione internazionale), arretra in altri (povertà, alimentazione e agricoltura sostenibili, acqua e strutture igienico-sanitarie, sistema energetico, condi-

zione dei mari ed ecosistemi terrestri) ed è stabile per l'educazione e la lotta al cambiamento climatico. In particolare, evidenti sono i ritardi in settori cruciali per la transizione verso un modello che sia sostenibile sul piano economico, sociale e ambientale, e fortissime restano le disuguaglianze, comprese quelle territoriali. L'Italia resta quindi lontana dall'attuazione dell'Agenda 2030 e dell'Accordo di Parigi per la lotta al cambiamento climatico.

Per invertire la rotta, l'ASviS raccomanda che il Presidente del Consiglio: invii ai Ministri un atto di indirizzo che indichi la loro responsabilità per conseguire gli SDGs; rafforzi il ruolo della cabina di regia «Benessere Italia» costituita a Palazzo Chigi; sostenga l'introduzione di una valutazione ex-ante della legislazione alla luce degli SDGs. Inoltre, ASviS raccomanda che il Governo: promuova presso il Parlamento la dichiarazione di «Stato di emergenza climatica», come già fatto da alcune Regioni e città; aggiorni la Strategia Nazionale di Sviluppo Sostenibile e presenti un rapporto sul suo stato di attuazione; trasformi il CIPE in Comitato Interministeriale per lo Sviluppo Sostenibile per orientare a tale scopo tutti gli investimenti pubblici; individui politiche per conseguire i 21 target in scadenza nel 2020; prepari una legge annuale sullo sviluppo sostenibile, che intervenga sulla normativa con un'ottica sistemica; realizzi un vasto piano di informazione e comunicazione sul tema dello sviluppo sostenibile diretto all'intera popolazione.

- Fondazione Leone Moressa: *IX rapporto sull'economia dell'immigrazione - La cittadinanza globale della generazione millennial*. Il Rapporto affronta le tematiche del valore dell'immigrazione, il profilo degli immigrati in Italia, il declino demografico dell'Italia, la fuga dei giovani e relativo costo ed il gap tra giovani italiani e i coetanei europei.

Secondo il rapporto, in Italia, negli ultimi anni, la presenza straniera è rimasta stabile: gli stranieri residenti in Italia sono 5,2 milioni pari all'8,7% della popolazione. Il saldo migratorio, la differenza tra il numero di immigrati e quello di emigrati, è rimasto positivo (+245.000) ma sembrano cambiate le motivazioni dei nuovi arrivi: sono prevalsi i ricongiungimenti familiari, seguiti dagli arrivi per motivi umanitari, pochi gli ingressi per motivazioni lavorative.

In percentuale, è apparsa di poco maggiore la presenza delle donne (52%) rispetto alla presenza maschile. Gli stranieri arrivano prevalentemente dall'Est Europa (45% del totale). Tra le prime nazionalità la Romania rappresenta il 23% sul totale degli stranieri, l'Albania l'8,4% ed il Marocco l'8%; la maggior parte degli immigrati è presente sul territorio italiano da oltre dieci anni. Sempre nel corso dello scorso anno i lavoratori stranieri sono stati 2,5 milioni, quindi il 10,6% sul totale degli occupati e la ricchezza prodotta dai lavoratori stranieri è stata pari a 139 miliardi di euro (9% del PIL); nell'ordine i settori che hanno visto più stranieri occupati sono: agrario, costruzioni e commercio, alberghi e ristoranti.

Il contributo economico dell'immigrazione è stato prodotto da oltre 700 mila imprenditori nati all'estero e, da un punto di vista fiscale, da 2,3 milioni di contribuenti, che hanno versato 13,9 miliardi di contributi previdenziali e assistenziali versati.

L'Italia, negli ultimi anni, ha registrato un declino demografico: massiccia la presenza di anziani, si registrano meno nascite e aumentano i giovani italiani



che decidono di emigrare all'estero. Allo stesso tempo, da un decennio, sono state chiuse le porte agli immigrati regolari nell'illusione che i disoccupati italiani possano svolgere le professioni manuali dimenticando che gli oltre 5 milioni di stranieri residenti in Italia oggi rappresentano una forza vitale per il Paese. Nascono sempre meno bambini, 1,32 per ogni donna, mentre aumentano gli anziani. Ciò significa, secondo quanto stimato dall'Istat, che nel 2038 gli over 65 saranno un terzo della popolazione e ciò sarà determinante per gli squilibri economici: più disoccupati e più pensionati.

In circa dieci anni 500 mila italiani, di cui 250 mila giovani compresi in una fascia d'età tra il 15 e 34 anni, si sono spostati all'estero determinando un costo di 16 miliardi di euro: questo il valore aggiunto che i giovani emigrati potrebbero realizzare se occupati in Italia. Tra le cause delle partenze, sicuramente la scarsa offerta di lavoro in Italia. Infatti il tasso di disoccupazione, registrato nella fascia d'età compresa tra i 25 ed i 29 anni, è il terzo più alto in Europa, in coda a Grecia e Spagna. Nella stessa fascia d'età, il tasso NEET, cioè di chi non studia e chi non lavora, è pari al 30,9% molto più alto della media europea che è del 17,1%. Ancora più preoccupante è il livello di istruzione dei giovani italiani, decisamente basso: nella stessa fascia d'età solo il 27,6% è laureato, con 12 punti in meno rispetto alla media UE.

- FOCSIV - Volontari nel mondo: *Rapporto sull'accaparramento della terra 2019 - I Padroni della Terra*. Il fenomeno del *land grabbing* si concretizza attraverso l'acquisto, l'affitto sottocosto o l'espropriazione dei terreni alle popolazioni locali per grandi coltivazioni, spesso a monocultura, e per lo sfruttamento di risorse naturali. Il rapporto contiene una serie di informazioni e dati sul tema e riporta alcuni casi di sopraffazione subite dalle comunità più povere, che perdono il loro diritto alla terra (e alla sopravvivenza).

Tale fenomeno riguarda oltre 1800 contratti che grandi imprese e Stati hanno siglato per l'investimento e lo sfruttamento della terra, per la produzione in larga scala di monoculture, piantagioni, per l'estrazione di minerali, la realizzazione di infrastrutture e zone industriali; per una superficie totale di oltre 70 milioni di ettari (fonte *Land Matrix*), pari a due volte e mezzo l'Italia. Ma su queste terre vivono popolazioni indigene, comunità di pastori e piccoli agricoltori, comunità che curano le risorse naturali e custodiscono una grande biodiversità indispensabile per la vita di tutto il pianeta. In diversi casi, l'impatto dell'accaparramento degrada terre, acqua, risorse naturali, e la vita delle popolazioni locali. I casi-paese di Congo, Mali, Etiopia, Madagascar, Amazzonia peruviana, illustrati nel rapporto, mostrano i danni arrecati a livello ambientale, con lo sversamento di materiali tossici, l'inquinamento, la riduzione della biodiversità, il degrado del suolo, e a livello sociale con l'espulsione delle comunità, la violenza e gli omicidi perpetrati contro i difensori dei diritti umani.

Sulla base dei dati del Rapporto, FOCSIV formula alcune raccomandazioni al Governo e al Parlamento italiano:

- partecipare in modo proattivo al negoziato sul Trattato ONU vincolante sulle imprese e i diritti umani e rafforzare il piano nazionale su imprese e diritti umani;
- riconsiderare l'astensione, recepire e applicare la Dichiarazione ONU per i diritti dei contadini tanto in Italia quanto nei Paesi in via di sviluppo;

- lavorare con la Commissione europea affinché vengano soppressi gli articoli dei trattati commerciali e di investimento che prevedono la ISDS e cioè la Risoluzione delle controversie tra investitore e Stato;
- impegnare l'Agencia Italiana per la Cooperazione allo Sviluppo (AICS) e la Cassa Depositi e Prestiti (CDP) a sostenere l'agricoltura contadina nei Paesi in via di sviluppo, creando due programmi speciali: uno a sostegno dei difensori dei diritti umani, e uno per appoggiare le vittime degli abusi ad avere accesso a un processo equo per sostenere i propri diritti;
- impegnare AICS ad adottare un piano di azione per applicare concretamente i Principi Guida su Imprese e Diritti umani dell'ONU sulle operazioni condotte da imprese italiane con finanziamenti pubblici.
- Campagna Sbilanciamoci!: *Rapporto 2019 - Come usare la spesa pubblica per i diritti, la pace, l'ambiente*. Il Rapporto, partendo dall'analisi della qualità della spesa pubblica in Italia, contiene 101 proposte dettagliate, elaborate dalle 47 organizzazioni aderenti a Sbilanciamoci!, per generare risparmi o maggiori entrate da un lato, tagli alla spesa sbagliata e maggiori stanziamenti per quella giusta dall'altro, in 7 aree chiave: fisco e finanza, lavoro e reddito, cultura e conoscenza, ambiente e sviluppo sostenibile, welfare e diritti, cooperazione pace e disarmo, altraeconomia.
- Amnesty International: *Obiettivo: silenzio. La repressione globale contro le organizzazioni della società civile*. Il Rapporto evidenzia come negli ultimi dieci anni sia emersa a livello mondiale una tendenza preoccupante che vede l'introduzione e l'utilizzo da parte degli Stati di leggi volte a interferire con il diritto alla libertà di associazione e ad ostacolare il lavoro delle organizzazioni delle società civile e dei suoi membri.

Secondo il rapporto sono 50 gli Stati che hanno adottato o stanno per adottare leggi anti-organizzazioni non governative. Si tratta di disposizioni normative che prevedono l'imposizione di barriere all'istituzione di tali organizzazioni, al loro funzionamento, alla conduzione delle attività di finanziamento, pianificazione, *advocacy* e alla realizzazione di campagne pubblicitarie.

Amnesty International rivolge una serie di raccomandazioni ai Governi di tutto il mondo affinché a tutti possa essere garantito il pieno godimento del diritto di difendere i diritti umani, compreso il diritto fondamentale di riunirsi in associazione, senza alcuna discriminazione. In particolare, il rapporto invita gli Stati a legittimare esplicitamente le organizzazioni della società civile e i difensori dei diritti umani, riconoscendone il lavoro, e ad abrogare tutte le leggi ed i regolamenti che gravano inutilmente sul loro operato.

Si segnala, infine, che, a fine 2016, su impulso dell'associazione *Un Ponte Per...*, è stata istituita la rete *In Difesa Di - per i diritti umani e chi li difende*, composta da oltre 30 organizzazioni e associazioni italiane attive su tematiche quali diritti umani, ambiente, solidarietà internazionale, pace e disarmo, diritti dei lavoratori, la libertà di stampa e lo stato di diritto. Obiettivo della rete è quello di promuovere campagne e iniziative volte alla tutela di chi difende i diritti umani, sensibilizzare l'opinione pubblica su queste tematiche, e chiedere alle istituzioni italiane (Governo, Parlamento ed enti locali) di impegnarsi a sviluppare strumenti e meccanismi di protezione per difensori/e dei diritti umani.

Nel corso del 2019 la rete ha proseguito nella costituzione di «nodi territoriali» finalizzate allo sviluppo di città rifugio per difensori e difensore dei diritti umani che devono temporaneamente lasciare il proprio Paese. Ad oggi una decina di città e comuni, tra cui Padova, Trento e Torino hanno aderito alla proposta di dotarsi di programmi di accoglienza temporanea e di sostegno ad attivisti e movimenti in varie parti del mondo.

Nell'ottobre 2019, la rete ha tenuto la sua prima assemblea nazionale, con l'obiettivo di rafforzare il network di associazioni, movimenti e realtà interessate ai risultati del lavoro svolto, offrire loro la possibilità di accedere a strumenti di protezione e tutela dei difensori e delle difensore, e decidere sulle strategie e modalità di lavoro future.

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

Il mondo universitario italiano ha dimostrato una crescente attenzione alla ricerca e alla formazione in materia di diritti umani. Il tema è ormai presente negli insegnamenti impartiti in molte discipline e nei *curricula* di numerosi corsi universitari e post-universitari, così come in programmi di ricerca che spaziano tra le diverse aree disciplinari. Nelle pagine che seguono si offre una mappatura delle istituzioni e dei centri di ricerca universitari che si occupano specificamente di tematiche inerenti ai diritti umani, nonché degli insegnamenti, dei corsi di laurea triennale e magistrale, dei master e dei corsi di dottorato, attivati nel 2019 o banditi entro tale anno, che trattano della materia. In particolare, sono stati identificati i corsi e le strutture che contengono nella loro denominazione formale la dizione «diritti umani», o altre espressioni equivalenti (diritti dell'uomo, diritti della persona, diritti fondamentali). La mappatura così ottenuta documenta, in modo sufficientemente attendibile, il grado di diffusione e di penetrazione della tematica dei diritti della persona, nelle sue molteplici dimensioni, nell'ambito accademico.

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

Università	Denominazione	Anno di fondazione
Università degli studi di Padova	Centro di Ateneo per i diritti umani	1982
Università del Salento	Centro interuniversitario di bioetica e diritti umani	1992
41 università europee partner	European Inter-University Centre for human rights and democratisation (EIUC)	2002
Università Ca' Foscari di Venezia	Centro studi sui diritti umani (CESTUDIR)	2012
Università di Nuoro	Centro studi sui diritti della persona e dei popoli	2016

Fonte: elaborazione del comitato di ricerca e redazione dell'*Annuario 2020*

*Corsi di laurea*

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

Fonte: elaborazione del comitato di ricerca e redazione dell'*Annuario 2020*

*Corsi di laurea magistrale*

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

Fonte: elaborazione del comitato di ricerca e redazione dell'*Annuario 2020*

*Insegnamenti*

Nel 2019 sono attivati 153 insegnamenti in materia di diritti umani in 43 università. Circa il 60% di tali insegnamenti sono impartiti in corsi di laurea afferenti all'area delle scienze politiche e sociali (94 insegnamenti), mentre poco più di un terzo fa riferimento all'area delle scienze giuridiche (53 insegnamenti); 2 insegnamenti pertengono all'area delle scienze storiche, filosofiche, pedagogiche e psicologiche e 4 all'area delle scienze economiche e statistiche.

Così come negli anni tra il 2010 e il 2018, anche nel 2019 l'Università con il maggior numero di insegnamenti in materia di diritti umani è Padova (18 insegnamenti), seguita dall'Università degli Studi di Bari (10), Torino (9), Università degli Studi Roma Tre (9), Firenze (6), Milano (6) e Perugia (6). Dei 153 insegnamenti, 45 sono in lingua inglese, di cui 10 presso l'Università di Padova, 5 all'Università di Trento, 4 all'Università di Firenze, 3 all'Università degli Studi di Milano, 3 all'Università degli Studi Roma Tre, 3 a Bologna; nonché 2 presso ciascuna delle seguenti università: Catania, Macerata, Torino; e 1 presso ciascuna delle seguenti università: Bari Ferrara, Genova, Modena e Reggio Emilia, Palermo, Pavia, Perugia, Roma «La Sapienza», Roma Tor Vergata e Siena.

Università	Area	Corso di laurea	Insegnamento	Docente
Università degli Studi di Bari "Aldo Moro"	Scienze giuridiche	Laurea Magistrale a ciclo unico in Giurisprudenza	Tutela internazionale dei diritti umani	Andrea Cannone
		Laurea Triennale in Scienze giuridiche per l'immigrazione, i diritti umani e l'interculturalità	Filosofia dei diritti umani e processi interculturali	Michele Indelicato
			Diritto internazionale e diritti umani	Giuseppina Pizzolante
			Comparazione giuridica, democrazia e tutela dei diritti fondamentali	Pamela Martino
	Scienze politiche e sociali	Laurea Triennale in Scienze Politiche, Relazioni Internazionali e Studi Europei	Tutela internazionale dei diritti umani	Egeria Nalin
		Laurea Magistrale in Relazioni Internazionali e Studi Europei	Tutela internazionale dei diritti umani	Egeria Nalin
			Filosofie giuridiche, diritti umani e religioni del Medio ed Estremo Oriente	Gianfranco Longo
			Diritti umani e geopolitica delle religioni	Roberta Santoro
			Migrations, borders and Human rights	Giuseppe Campesi
		Scienze storiche, filosofiche, pedagogiche e psicologiche	Laurea Magistrale in Scienze filosofiche	Storia della filosofia dei diritti umani
Università degli Studi di Bologna	Scienze politiche e sociali	Laurea Magistrale in sviluppo locale e globale	Diritti umani e istituzioni politiche	Raffaella Gherardi
		Masters' Degree in International Cooperation on Human Rights and Intercultural Heritage	Political Power Beyond State Boundaries: Migration, Development and Human Rights	Annalisa Furia
			Public Law and Protection of Fundamental Rights	Caterina Drigo
			Human rights and Children's rights	Annalisa Furia

Università degli Studi di Bologna	Scienze politiche e sociali	Laurea Magistrale in Scienza Internazionali e diplomatiche	Protezione internazionale dei diritti umani (seminario)	Marco Balboni
Università della Calabria	Scienze politiche e sociali	Laurea magistrale in Scienze della cooperazione e dello sviluppo	Teoria dei diritti fondamentali	Paolo Stancati
		Laurea magistrale in Scienze Politiche	Storia dei diritti umani e culture della pace	Antonella Salomoni
	Scienze giuridiche	Laurea magistrale a ciclo unico in Giurisprudenza	Teoria dei diritti umani	Helzel Paola Barbara
Università degli studi di Catania	Scienze politiche e sociali	Laurea magistrale in Global Politics and Euro-Mediterranean Relations	International Human Rights Law	Daniela Fisci-chella, Calogero Alfio Pettinato
			Human rights: a historical approach	Giorgia Agata Costanzo
Università di Camerino	Scienze economiche e statistiche	Laurea Triennale in Scienze sociali per gli enti non-profit e la cooperazione internazionale	Tutela internazionale dei diritti umani	Agostina Latino
	Scienze giuridiche	Laurea Magistrale in Gestione dei fenomeni migratori e politiche di integrazione nell'unione europea	Storia dei diritti umani	Carlotta Latini
			Diritti della persona e protezione dei dati personali	Antonio Magni
			Tutela costituzionale dei diritti dei migranti	Tatiana Guarnier
Università degli Studi di Cassino e del Lazio Meridionale	Scienze giuridiche	Laurea Magistrale a ciclo unico in Giurisprudenza	Diritti fondamentali	Marco Plutino
Università degli studi di Enna "Kore"	Scienze giuridiche	Laurea triennale in Scienze strategiche e della sicurezza	Diritti umani e questioni di genere	Lucia Corso
			Cittadinanza e diritti dei migranti	Daniele Anselmo
Università degli Studi di Ferrara	Scienze giuridiche	Laurea Magistrale a ciclo unico in Giurisprudenza	Diritti umani e diritto umanitario nei conflitti armati	Francesco Salerno
			International Human Rights	Serena Forlati

Università degli Studi di Firenze	Scienze giuridiche	Laurea Triennale in Scienze dei servizi giuridici	Sistemi processuali e tutela dei diritti	Caterina Silvestri, Leonardo Suraci
			Stato sociale e diritti	Emilio Santoro, Erik Longo, Marco Rizzuti
		Laurea Magistrale a ciclo unico in Giurisprudenza	History and politics of globalisation and human rights	Lucia Re
	Scienze politiche e sociali	Laurea Magistrale in Relazioni Internazionali e Studi Europei	International Human Rights Law	Luisa Vierucci
	Scienze economiche e statistiche	Laurea Triennale in Sviluppo Economico, Cooperazione Internazionale Socio-Sanitaria e Gestione dei Conflitti	Human Rights and Armed Conflicts	Antonio Bultrini
			Politics of globalisation and human rights	Lucia Re
Laurea Magistrale in Economics and Development - Economia Politica e Sviluppo Economico				
Università di Foggia	Scienze giuridiche	Laurea triennale in Scienze investigative	Diritto Costituzionale - Diritti Fondamentali	Daniele Sebastian Coduti
			Diritto Pubblico Comparato - Diritti Fondamentali	Francesca Rosa
Università degli Studi di Genova	Scienze giuridiche	Laurea Magistrale a ciclo unico in Giurisprudenza	Diritti di libertà e diritti sociali	Simona Rodriguez
			Giustizia tributaria e diritti fondamentali	Michele Marcheselli
	Scienze politiche e sociali	Laurea Magistrale in amministrazione e politiche pubbliche	Diritti e libertà fondamentali	Lorenzo Cuocolo
			Laurea magistrale in Scienze internazionali e della cooperazione	Tutela dei diritti umani
		Human rights law	Mattia Costa	
Università degli Studi dell'Aquila	Scienze economiche e statistiche	Laurea Triennale in Economia	Teoria dell'interpretazione e diritti fondamentali	Francesca Caroccia
Università degli Studi Link Campus University	Scienze politiche e sociali	Laurea Magistrale in Studi strategici e scienze diplomatiche	International Organizations and human rights	
		Laurea triennale in scienze della politica e dei rapporti internazionali	Diritti umani in teoria e pratica	

Università degli Studi di Macerata	Scienze politiche e sociali	Laurea Triennale in Scienze politiche e relazioni internazionali	Filosofia dei diritti umani	Natascia Mattucci
		Laurea Magistrale in Teorie, culture e tecniche del servizio sociale	Diritti sociali e di cittadinanza	Angela Cossiri
	Scienze giuridiche	Laurea Magistrale in Studi politici internazionali	Diritti umani e delle differenze	Ines Corti
		Laurea Magistrale in Global Politics and International Relations	International Human Rights	Laura Salvadego
	Human rights and constitutional adjudication		Benedetta Barbisan	
Università degli Studi di Messina	Scienze politiche e sociali	Laurea Magistrale in Relazioni Internazionali e cooperazione allo sviluppo	Organizzazione internazionale e diritti umani	Carmela Panella
Università Cattolica del Sacro Cuore	Scienze politiche e sociali	Laurea Triennale Scienze politiche e delle relazioni internazionali	Tutela internazionale dei diritti umani	Monica Spatti
	Scienze giuridiche	Laurea Magistrale a ciclo unico in Giurisprudenza	Diritti dell'uomo	Pasquale De Sena
Università degli Studi di Milano	Scienze politiche e sociali	Laurea Triennale in Scienze internazionali e istituzioni europee	Tutela internazionale dei diritti umani	Ilaria Viarengo
		Laurea Triennale in Scienze del lavoro, dell'amministrazione e del management	Teorie dell'eguaglianza e dei diritti	Alessandra Facchi, Beatrice Magni
		Laurea Triennale in Scienze politiche	Theories of Justice and Human Rights	Nicola Riva
		Laurea Triennale in Scienze sociali per la globalizzazione	Diritti fondamentali (corso Jean Monnet)	Davide Galliani
	Scienze giuridiche	Laurea Magistrale a ciclo unico in Giurisprudenza e Laurea Magistrale in Sustainable Development	EU law on business and human rights	Angelica Bonfanti
Sociology of Human Rights and the Ombudsman	Alessandra Raffi, Marco A. Quiroz Vitale			



Università degli Studi di Milano-Bicocca	Scienze politiche e sociali	Laurea Magistrale in Sociologia	Cittadinanza: Conflitti, Diritti, Genere	Marina Calloni
		Laurea Magistrale in programmazione e gestione delle politiche e dei servizi sociali	Cooperazione e tutela dei diritti umani	Gabriella Citroni
	Scienze giuridiche	Laurea Magistrale a ciclo unico in Giurisprudenza	Tutela internazionale dei diritti umani	Gabriella Citroni
			Sociologia dei diritti fondamentali	Massimiliano Verga
			Diritto costituzionale europeo [i diritti fondamentali]	Palmina Tanzarella
Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia	Scienze giuridiche	Laurea Magistrale a ciclo unico in Giurisprudenza	Teoria e prassi dei diritti umani	Thomas Casadei
			Comparative Human Rights Law	Silvia Angela Sonelli
Università degli Studi del Molise	Scienze politiche e sociali	Laurea Triennale Scienze della Comunicazione	Diritti dell'uomo e globalizzazione	Lorenzo Scillitani
Università degli Studi della Campania	Scienze giuridiche	Laurea Triennale in Scienze dei Servizi Giuridici	Diritto Costituzionale e tutela dei diritti fondamentali	Maria Pia Iadicco
	Scienze politiche e sociali	Laurea Magistrale in Relazioni e organizzazioni internazionali	Diritti umani e Corti Internazionali	Antonella Silvia Angioi
			Diritti della persona	Valeria De Oto
Laurea Magistrale in Scienza della Politica	Tutela internazionale ed europea dei diritti umani	Antonella Silvia Angioi		
Università degli Studi di Napoli "Federico II"	Scienze politiche e sociali	Laurea Magistrale in Servizio Sociale e politiche sociali	Tutela internazionale dei diritti umani e sociali	Adriano Maffeo
Università degli Studi di Napoli "L'orientale"	Scienze politiche e sociali	Laurea Magistrale in Studi Internazionali	Tutela dei diritti umani nell'Unione Europea	Giuseppe Cataldi
Università degli Studi di Padova	Scienze politiche e sociali	Laurea Triennale in Scienze Politiche, Relazioni Internazionali, Diritti Umani	Diritti umani	Elena Pariotti
			Politiche pubbliche e diritti umani	Paola Degani
			Società, religioni e diritti umani	Andrea Maria Maccarini
			Sviluppo economico e diritti umani	Mario Pomini
			Tutela internazionale dei diritti umani	Paolo De Stefani
Laurea Magistrale in Scienze del Governo e Politiche Pubbliche	Cittadinanza e diritti fondamentali	Costanza Margiotta Broglio Massucci		

segue

Università degli Studi di Padova	Scienze politiche e sociali	Master's Degree in Human Rights and Multi-Level Governance	European Union Law and Human Rights	Paolo Piva
			Human Rights and International Justice	Costanza Margiot-ta Broglio Massucci
			International Law of Human Rights	Paolo De Stefani
			Women's Human Rights	Paola Degani
			Culture, Society and Human Rights	Andrea Maria Maccarini
			Economic Globalization and Human Rights	Roberto Antonietti
			Human Rights Governance	Pietro de Perini / Petra Roter
			Human Rights Practice	Sara Pennicino
			Refugee Human Rights Protection	Antoine Pierre Georges Meyer
			Religions and Human Rights	Giuseppe Giordan
Università degli Studi di Padova	Scienze storiche, filosofiche, pedagogiche e psicologiche	Laurea Triennale in Scienze psicologiche sociali e del lavoro	Diritti umani e inclusione	Laura Nota
	Scienze giuridiche	Laurea Magistrale a ciclo unico in Giurisprudenza	Etica pubblica e diritti umani	Umberto Vincenti
Università degli Studi di Palermo	Scienze giuridiche	Laurea Magistrale a ciclo unico in Giurisprudenza	Human Rights	Bruno Celano
			Diritti Umani	Marco Brigaglia
			Tutela internazionale dei diritti umani	Alfredo Terrasi
Università degli Studi di Palermo	Scienze politiche e sociali	Laurea Magistrale in Cooperazione, Sviluppo e Migrazioni	Human Rights: Theory and Policies	Serena Marcenò
Università degli Studi di Parma	Scienze giuridiche	Laurea Magistrale a ciclo unico in Giurisprudenza	Tutela costituzionale dei diritti	Paola Torretta
	Scienze politiche e sociali	Laurea magistrale in Relazioni internazionali ed Europee	Tutela internazionale dei diritti fondamentali	Laura Pineschi

Università degli Studi di Pavia	Scienze giuridiche	Laurea Magistrale a ciclo unico in Giurisprudenza	Giustizia costituzionale e diritti fondamentali	Francesco Rigano
	Scienze politiche e sociali	Laurea magistrale in sviluppo economico e relazioni internazionali	Human rights and international justice	Carola Ricci
Università degli Studi di Perugia	Scienze politiche e sociali	Laurea Magistrale in Relazioni Internazionali	Sustainable development, global trade and social rights	Stefano Giubboni
		Laurea in Servizio sociale	Istituzioni di diritto pubblico e diritti fondamentali	Alessandra Valastro
	Scienze giuridiche	Laurea magistrale in Integrazione giuridica europea e diritti umani	Tutela dei diritti umani nello spazio giuridico europeo	Simone Vezzani
			Culture giuridiche, diritti fondamentali e processi migratori	Maria Chiara Locchi
			Diritti fondamentali dell'uomo e processo civile	Chiara Cariglia
			Filosofia e sociologia dei diritti umani	Stefano Anastasia
Università degli Studi di Pisa	Scienze politiche e sociali	Laurea in Scienze del Servizio Sociale	Ordinamento costituzionale e diritti della persona	Saulle Panizza
Libera Università Internazionale degli Studi Sociali "Guido Carli" - LUISS	Scienze giuridiche	Laurea Magistrale a ciclo unico in Giurisprudenza	Tutela internazionale dei diritti umani	Pietro Pustorino
Libera Università degli Studi "Maria SS.Assunta" - LUMSA	Scienze politiche e sociali	Laurea in scienze politiche e internazionali	Diritti e libertà fondamentali	Marco Olivetti
		Laurea magistrale in relazioni internazionali	Diritto internazionale e tutela dei diritti umani	Roberta Greco
Università degli Studi Roma Tre	Scienze politiche e sociali	Laurea Triennale in Scienze politiche per la cooperazione e lo sviluppo	Organizzazione internazionale e tutela dei diritti umani	Cristiana Carletti
		Laurea Magistrale in International Studies	Theory of human rights	Francesco Maiolo
			Global economy and labour rights	Maria Giovannone
		Laurea Magistrale a ciclo unico in Giurisprudenza	Costituzioni europee e diritti umani	Mauro Palma
			Diritti e libertà costituzionali	Elisabetta Frontoni

Università degli Studi Roma Tre	Scienze giuridiche	Laurea Magistrale a ciclo unico in Giurisprudenza	International Human Rights Law	Giuseppe Palmisano
			Protezione dei dati personali e tutela dei diritti fondamentali - Clinica legale privacy	Carlo Colapietro
			Welfare, diritti sociali e territorio	Carlo Colapietro
			Diritti dei detenuti e costituzione - Sportello legale nelle carceri	Silvia Talini
Università di Roma "La Sapienza"	Scienze politiche e sociali	Laurea Magistrale in Scienze dello Sviluppo e della cooperazione internazionale	Diritti Umani e Bioetica	Luca Marini
			European Union Law and Human Rights	Alessandra Mignolli
		Laurea Magistrale in Relazioni Internazionali	Diritto internazionale dei diritti umani	Luigino Manca
			Costituzionalismo europeo e diritti fondamentali	Roberto Nania
Università degli Studi di ROMA "Tor Vergata"	Scienze politiche e sociali	Laurea Triennale in Global Governance	Fundamental rights	Andrea Buratti
Università del Salento	Scienze politiche e sociali	Laurea magistrale in studi geopolitici e internazionali	Teoria e pratica dei diritti umani	Attilio Pisanò
Università degli Studi di Salerno	Scienze giuridiche	Laurea Magistrale a ciclo unico in Giurisprudenza	Diritti dell'uomo	Alfredo d'Attorre
			Diritti dell'uomo e biodiritto	Anna Malomo
			Diritti della persona	Maria Antonietta Urcioli
			Tutela Internazionale dei diritti umani	Michele Nino
Università degli Studi di Siena	Scienze politiche e sociali	Laurea Magistrale in Scienze Internazionali	Tutela internazionale dei diritti umani	Federico Lenzerini
		Laurea magistrale in Public and Cultural Diplomacy	Rule of law and human right	Federico Lenzerini
Università degli Studi di Torino	Scienze politiche e sociali	Laurea Magistrale in Sociologia	Teorie dei diritti umani	Valentina Pazé
			Cittadinanza, diritti sociali, giustizia	Franco Prina, Valeria Ferraris
			Culture dell'infanzia e diritti dei bambini	Roberta Bosisio

Università degli Studi di Torino	Scienze politiche e sociali	Laurea magistrale in Area & global studies for international cooperation	Fundamental rights in Latin America	Mia Caielli
		Laurea Magistrale in Scienze Internazionali	Diritti universali e immigrazione	Alessandra Algostino
			Storia dei diritti dell'uomo	Franco Motta
			Fundamental rights in Europe	Joerg Luther
		Laurea Magistrale in Politiche e servizi sociali	Cittadinanza, diritti sociali, giustizia	Franco Prina, Valeria Ferraris
Soggetti deboli e tutela dei diritti	Maurizio Rivediti, Joelle Long			
Università degli Studi di Trento	Scienze politiche e sociali	Laurea Triennale in Studi Internazionali	Relazioni internazionali e diritti umani	Alessia Donà
		Laurea Magistrale in European and International Studies	Human rights and natural resources under international law	Marco Pertile
			Democratizing Security: Human Rights, Democracy and the Rule of Law in the Age of Uncertainty	Michele Nicoletti
			Labour Rights in the Global Economy	Matteo Borzaga
	Laurea Magistrale in Security, Intelligence and Strategic Studies	Conflict, Human Rights and Natural Resources	Marco Pertile	
Scienze giuridiche	Laurea Triennale in Comparative, European and International Legal Studies	International and Supranational Protection of Fundamental Rights	Roberto Toniatti	
Università degli Studi di Udine	Scienze giuridiche	Laurea Magistrale a ciclo unico in Giurisprudenza	Teoria dei diritti umani	Giovanni Turco
Università degli Studi di Urbino "Carlo Bo"	Scienze politiche e sociali	Laurea Magistrale in Gestione delle politiche, dei servizi sociali e della mediazione interculturale	Diritti fondamentali: storia, teoria e politiche	Giuseppe Giliberti
			Diritti delle pari opportunità	Athanasia Andriopoulou
Università degli Studi di Venezia "Ca' Foscari"	Scienze politiche e sociali	Laurea Magistrale in Lavoro, cittadinanza sociale, interculturalità	Diritti fondamentali e privacy	Roberto Senigaglia
			Immigrazione e diritti umani	Giuseppe Pascale
Università degli Studi di Verona	Scienze politiche e sociali	Laurea Magistrale in servizio sociale in ambiti complessi	Diritti sociali e di cittadinanza	Giorgia Anna Parini
			Tutela dei diritti fondamentali	Stefano Catalano

Fonte: elaborazione del comitato di ricerca e redazione dell'*Annuario 2020* su dati relativi all'offerta formativa di ciascuna università

## Corsi di dottorato (a.a. 2019-2020)

Università	Denominazione	Settore scientifico disciplinare
Università di Camerino, School of Advanced Studies	Dottorato in Legal and Social Sciences-Curriculum Fundamental rights in the global society	M-STO/02; M-STO/04; M-DEA/01; M-FIL/03; M-FIL/06; IUS/04; IUS/08; IUS/09; IUS/13 - IUS/21 SECS-P/01; SECS P/02; SECS-P/04; SPS/01; SPS/02; SPS/04; SPS/06; SPS/07; SPS/11; SPS/12
Università degli Studi di Firenze	Teoria e storia del diritto- Teorie dei Diritti Umani Diritto e Società, Genealogia e Prospettive del Pensiero Giuridico	IUS/18, IUS/19, IUS/20
Università degli Studi di Padova, Western Sydney University (Australia), Università di Zagabria (Croazia), Università Panteion di Atene (Grecia)	Joint Ph.D Degree in Human Rights, Society, and Multi-level Governance	IUS/13; IUS/20; IUS/21; SPS/04; SPS/08; SECS-P/01
Università degli Studi di Palermo	Dottorato internazionale in diritti umani: evoluzione, tutela e limiti	IUS/01, IUS/09, IUS/12, IUS/20, SPS/02, IUS/13, IUS/19, IUS/10, SPS/09, SECS-P/01, IUS/08
Scuola Superiore di Studi Universitari e Perfezionamento S. Anna di Pisa	Human Rights and Global Politics: Legal, Philosophical and Economic Challenges	SPS/01, SPS/06, IUS/13, IUS/03, IUS/14, SPS/04, SECS-P/02, SECS-P/06, SECS-P/08
Università degli Studi di Roma "La Sapienza"	Autonomia privata, impresa, lavoro e tutela dei diritti nella prospettiva europea ed internazionale	IUS/07, IUS/12, IUS/04, IUS/05, IUS/02, IUS/01, IUS/19, IUS/13, IUS/14, IUS/15,
Università di Macerata	Global studies: justice, rights, politics	IUS/21, M-FIL/03, SPS/01, SPS/04, SPS/09, IUS/13, SPS/03, IUS/03, SECS-P/06, SECS-P/08
Università degli Studi di Napoli "Federico II"	Diritti umani. Teoria, storia e prassi	IUS/08, IUS/09, IUS/16, IUS/17, IUS/18, IUS/19, IUS/20
Università degli Studi di Bari "Aldo Moro"	Principi giuridici ed istituzioni fra mercati globali e diritti fondamentali	IUS/03, IUS/04, IUS/07, IUS/15, IUS/01, IUS/08, IUS/09, IUS/10, IUS/12, IUS/21, IUS/13, IUS/14, IUS/17
Università degli Studi della Campania	Internazionalizzazione dei sistemi giuridici e diritti fondamentali	IUS/01, IUS/07, IUS/04, IUS/08, IUS/09, IUS/10, IUS/13, IUS/15, IUS/16, IUS/17, IUS/20, IUS/21

Fonte: elaborazione del comitato di ricerca e redazione dell'Annuario 2020

*Master*

<b>Università</b>	<b>Denominazione</b>	<b>Livello</b>
Università di Bologna	Diritti umani, migrazioni, percorsi di inclusione interculturale	I
	Giustizia costituzionale e diritti umani	I
	Democracy and Human Rights for South East Europe	II
Università degli Studi di Ferrara	Tutela, diritti e protezione dei minori	I
European Inter-University Centre for Human Rights and Democratisation (EIUC, 41 università europee partner)	European Master's degree in human rights and democratisation E.MA - Master europeo in diritti umani e democratizzazione	I
Scuola Superiore di Studi Universitari e Perfezionamento S. Anna di Pisa	Human rights and conflict management - Diritti umani e gestione dei conflitti	I
Università degli studi di Siena	Global governance, inter-cultural relations and peace-process management	I
Università degli studi di Bari - Aldo Moro	Etica della pace, diritti e tutela della persona nei contesti formativi ed economico produttivi	I
Università degli Studi di Roma "La Sapienza"	Tutela internazionale dei diritti umani "Maria Rita Saulle"	II
Società italiana per l'Organizzazione internazionale - SIOI	Relazioni internazionali e protezione internazionale dei diritti umani	-
Università degli Studi di Genova	Diritti fondamentali e garanzie	II

Fonte: elaborazione del comitato di ricerca e redazione dell'*Annuario 2020*

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

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

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

### **2.2. La Difesa civica nelle Regioni e nelle Province italiane**

Il Difensore civico si qualifica come organismo di garanzia, dotato di penetranti poteri di indagine e del potere di divulgare le proprie conclusioni, con il compito di tutelare il cittadino di fronte ad inefficienze della Pubblica Amministrazione, di contribuire al miglioramento di quest'ultima, nonché di assicurare e promuovere il buon andamento e l'imparzialità dell'azione amministrativa secondo i principi di legalità, trasparenza, efficienza, efficacia ed equità.

A differenza di quasi tutti i Paesi europei, in Italia non si è mai giunti all'approvazione di una legge istitutiva del Difensore civico nazionali. Lo stesso trova una configurazione esclusivamente a livello regionale o delle province autonome, connotata da una certa disomogeneità (v., in questa Parte, 2.3).

Nel 2019 risultano essere 18 i Difensori civici regionali o delle Province autonome (o Garanti che riuniscono in sé anche le attribuzioni del Difensore civico) in carica: Abruzzo, Basilicata, Campania, Emilia-Romagna, Friuli Venezia Giulia, Lazio, Liguria, Lombardia, Marche (Garante dei diritti della



persona, in precedenza denominato Ombudsman), Molise (Garante dei diritti della persona), Piemonte, Umbria, Sardegna, Toscana, Valle d'Aosta e Veneto (Garante dei diritti della persona), nonché le Province autonome di Bolzano e Trento. In Calabria e in Puglia il Difensore civico non è mai stato nominato a tutto il 2019. La figura del Difensore civico non è prevista normativamente dalle Regioni Sicilia e Trentino-Alto Adige (dove però la Regione ha delegato interamente ai due Difensori civici delle Province autonome le competenze nei confronti della Regione nei rispettivi territori).

Il ruolo del Difensore civico è stato rafforzato con l'approvazione del d.lgs. 97/2016 (Revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza), del cosiddetto F.O.I.A. italiano (Freedom of Information Act), in materia di accesso civico generalizzato, nonché dalla l. 24/2017 (Disposizioni in materia di sicurezza delle cure e della persona assistita, nonché in materia di responsabilità professionale degli esercenti le professioni sanitarie) laddove l'art. 2 attribuisce alle Regioni la facoltà di affidare la funzione di Garante per il diritto alla salute al Difensore civico regionale.

I Difensori civici regionali, assieme alle altre figure di garanzia che si occupano a livello territoriale di diritti dell'infanzia e diritti dei detenuti, contribuiscono all'impegno dell'Italia per costruire globalmente istituzioni solide per la pace la giustizia e i diritti umani, come previsto dall'Obiettivo 16 dell'Agenda 2030, e in particolare dal traguardo 16.10 (Garantire un pubblico accesso all'informazione e proteggere le libertà fondamentali, in conformità con la legislazione nazionale e con gli accordi internazionali).

Va segnalato che, nel marzo del 2019, la Commissione di Venezia del Consiglio d'Europa ha pubblicato un insieme di principi per la protezione e la promozione dell'istituto del Difensore civico (cosiddetti «Principi di Venezia», CDL-AD(2019)005), ribadendone il ruolo a tutela dei diritti dei cittadini (v. Parte III, 2.9). Nel documento si legge che i difensori civici sono importanti per la democrazia, perché agiscono in maniera indipendente contro casi di cattiva amministrazione e contro presunte violazioni dei diritti umani e svolgono un ruolo cruciale di fronte ai governi e ai parlamenti, che devono accettare le critiche e che, in quanto interfaccia tra l'amministrazione e i cittadini, i difensori civici sono a volte il primo e ultimo ricorso per porre rimedio alle violazioni dei diritti umani.

### **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, ponendo in essere un'attività di confronto e condivisione delle *best practices*, nonché promuovendo iniziative, anche in collaborazione con altri soggetti istituzionali, volte alla divulgazione delle sue competenze, con riferimento a temi specifici.

Il Coordinamento è composto dai Difensori civici in carica delle Regioni e delle Province autonome e opera attraverso la segreteria di un Difensore civico

eletto collegialmente quale Presidente dello stesso, affiancato da due Vicepresidenti. Nel 2019 l'incarico di Presidente del Coordinamento è stato ricoperto da Andrea Nobili, Difensore civico della Regione Marche, coadiuvato dai Vice Enrico Formento Dojot, Difensore civico della Valle d'Aosta, e Daniela Longo, Difensore civico della Provincia di Trento, alla quale è poi subentrato Sandro Vannini, Difensore civico della Toscana.

Il Coordinamento ha sede a Roma presso la Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome dove si riunisce abitualmente. Oltre agli incontri periodici che si tengono a Roma si riunisce, a rotazione, in altre città, per discutere questioni rilevanti, relative agli sviluppi e alle problematiche relativi al funzionamento della difesa civica in Italia.

A livello europeo e internazionale, il Coordinamento e i Difensori civici hanno la possibilità di relazionarsi con l'European Ombudsman Institute (EOI) e con l'International Ombudsman Institute (IOI). Il Coordinamento può intervenire anche su mandato del Mediatore europeo presso gli uffici centrali dello Stato. Inoltre, rappresenta la Difesa civica nazionale italiana con il Mediatore europeo e si raccorda con la Rete degli Ombudsman/Difensori civici europei, di cui fanno parte tutti i Difensori civici italiani, anche attraverso un funzionario di collegamento.

La presentazione della terza relazione periodica del Coordinamento sulla difesa civica in Italia in Parlamento era prevista entro la metà del 2020. Gli incontri durante l'anno hanno avuto come oggetto l'istituzione del Garante per il diritto alla salute, oltre alla disamina di specifici casi in tema di diritto d'accesso ai documenti.

Buona parte dell'anno 2019, inoltre, è stata dedicata alla partecipazione alla stesura delle *Linee di indirizzo delle Regioni e delle Province autonome di Trento e Bolzano in merito alla disciplina degli organi di garanzia*, approvate il 26 settembre 2019 dalla Assemblea plenaria della Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome.

La Conferenza, infatti, a seguito di una istanza di maggiore uniformità delle legislazioni regionali condivisa con gli Organi di garanzia ed avvalendosi del lavoro di un gruppo tecnico istituitosi ad hoc, formato da difensori civici e garanti, ha voluto muovere un primo passo di armonizzazione del sistema legislativo regionale, pur nel rispetto delle scelte autonome di ciascuna amministrazione, nei confronti di una legislazione regionale che si è sedimentata nel tempo in modo tutt'altro che uniforme.

Il documento, pertanto, è il frutto di una serie di incontri avvenuti durante il primo semestre 2019 e si è posto l'obiettivo di fornire delle Linee di indirizzo a cui le Assemblee legislative si potranno attenere per assicurare una maggiore uniformità delle legislazioni, per la valorizzazione degli Organi di garanzia regionali, nonché per le loro future nomine. L'assenza di un preciso quadro giuridico di riferimento, infatti, ha condotto le Regioni a procedere in modo disomogeneo sotto diversi profili ed ha reso complessa la qualificazione degli stessi Organi di garanzia. Il documento è articolato in due parti, suddivise in paragrafi, che trattano rispettivamente aspetti istituzionali (Natura dell'organo di garanzia e previsione statutaria: autonomia,

indipendenza e terzietà dell'organo; Requisiti di nomina; Incompatibilità e ineleggibilità; Modalità di elezione; Durata, decadenza, revoca e prorogatio dell'incarico; Indennità) ed aspetti funzionali (Programmazione delle attività; Funzioni, interventi e poteri propri dell'organo; Rapporti con le autorità nazionali, regionali e locali; Rapporti con altri enti ed associazioni; Trattamento dei dati personali), che sono necessari per esercizio delle funzioni in capo alle diverse figure istituite.

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

A partire dagli anni '80 Regioni, Province autonome e Comuni hanno istituito Tutori Pubblici dei minori, successivamente nominati Garanti, allo scopo di monitorare l'applicazione della Convenzione internazionale sui diritti del fanciullo e di altre norme internazionali e dell'ordinamento interno in materia di diritti delle persone di età minore e di promuoverne la loro applicazione. Nel 2019 risultano essere 19 i Garanti dei diritti dell'infanzia regionali o delle Province autonome; alcuni hanno una funzione esclusiva a garanzia dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza (Basilicata, Calabria, Campania, Emilia-Romagna, Lazio, Lombardia, Piemonte, Puglia, Sardegna, Sicilia, Toscana e Province autonome di Trento e di Bolzano): altri invece hanno competenza anche in altri ambiti come la difesa civica e/o la garanzia dei diritti delle persone ristrette nella libertà personale (Friuli-Venezia Giulia, Liguria, Marche, Molise, Valle d'Aosta e Veneto).

Con l'approvazione della l. 12 luglio 2011, n. 112 è stata istituita l'Autorità garante dell'infanzia e dell'adolescenza a livello nazionale (v., in questa Parte, 1.7.4.) ed è stata formalmente prevista e costituita la Conferenza nazionale per la garanzia dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, composta dai Garanti regionali e delle Province autonome (o figure analoghe) (art. 3). La legge istitutiva si è limitata a prevedere che l'Autorità garante «assicuri idonee forme di collaborazione» con i garanti territoriali in possesso dei «medesimi requisiti di indipendenza, autonomia e competenza esclusiva in materia di infanzia e adolescenza previsti per l'Autorità garante» e a tal fine ha istituito la Conferenza. A tale organismo, presieduto dall'Autorità garante, è affidato esclusivamente il compito di promuovere «linee comuni di azione dei garanti regionali», da adottarsi all'unanimità, nonché di individuare forme per «lo scambio di dati e informazioni sulla condizione delle persone di minore età» (art. 3, commi 6 e 7, della legge istitutiva). La Conferenza si è dotata di un regolamento interno che ne sancisce il funzionamento e ribadisce l'importante ruolo svolto dalle figure di garanzia regionali e provinciali, sottolineando che non si tratta di articolazioni periferiche dell'Autorità garante nazionale, ma di organismi istituiti da apposite leggi regionali o provinciali, diversi tra loro per quanto riguarda requisiti di nomina, poteri e competenze. La Conferenza di garanzia si riunisce almeno due volte l'anno, su convocazione dell'Autorità garante o su richiesta della maggioranza dei garanti regionali e delle Province autonome (art. 7 del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 20 luglio 2012, n. 168). L'Autorità garante ha espresso la necessità di definire in modo chiaro i compiti dei garanti territoriali creando un raccordo

con quelli dell'autorità nazionale, per evitare sovrapposizioni o duplicazioni di interventi. (Relazione 2019 dell'Autorità garante nazionale al Parlamento).

La legge 7 aprile 2017, n. 47 (Disposizioni in materia di misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati) ha assegnato ai Garanti delle Regioni e delle Province autonome specifici compiti (art. 11), prevedendo la stipulazione di appositi protocolli d'intesa con i Presidenti dei Tribunali per i minorenni, al fine di iscrivere all'interno di un elenco appositamente istituito, privati cittadini, selezionati e adeguatamente formati, da parte dei garanti regionali e delle Province autonome di Trento e di Bolzano per l'infanzia e l'adolescenza, disponibili ad assumere la tutela di minori stranieri non accompagnati. Tale compito è stato oggetto di riflessioni e confronto in sede di Conferenza già da prima dell'entrata in vigore della legge.

Nel corso del 2019 la Conferenza si è riunita a giugno e a dicembre, su convocazione dell'Autorità garante nazionale per discutere di temi di comune interesse, quali iniziative di diffusione della Convenzione internazionale sui diritti del bambino per il suo trentennale; osservazioni conclusive rivolte all'Italia dal Comitato delle Nazioni Unite sui diritti del bambino (febbraio 2019); azioni di contrasto alla povertà educativa; monitoraggio ai sensi dell'art. 11 della legge 47/2017; iniziative per la partecipazione e l'ascolto delle persone di minore età.

Come il Coordinamento nazionale dei difensori civici, anche la Conferenza nazionale per la garanzia dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, è stata impegnata nella stesura delle Linee di indirizzo nel primo semestre del 2019 (v., in questa Parte, 2.3).

## 2.5. Conferenza dei Garanti territoriali delle persone private della libertà

A partire dal 2003, Regioni, Province e Comuni sedi di istituti penitenziari, ovvero di altri luoghi di privazione della libertà per motivi di giustizia, amministrativi o di salute, hanno istituito garanti delle persone che vi sono costrette. Nella maggior parte dei casi si tratta di figure *ad hoc*, in altri la competenza è stata attribuita ai Difensori civici o ad altre figure a competenza mista (Garante dei diritti della persona o simili). Attualmente, sono in carica 13 Autorità di garanzia regionali, più quella della Provincia autonoma di Trento, di 3 Province, un'Area metropolitana e di 43 Comuni.

Salvo le diverse competenze riconosciute a livello territoriale dalle leggi regionali o dalle delibere istitutive, la legislazione nazionale riconosce la facoltà di accesso dei Garanti territoriali agli istituti di prevenzione e pena e agli Istituti penali per minori (art. 67(1)-lett. L-*bis*, l. 26 luglio 1975, n. 354), alle camere di sicurezza delle forze di polizia (art. 67-*bis*) ai Centri di permanenza per il rimpatrio degli stranieri privi di titolo di soggiorno nei confini nazionali (art. 19(3), d.l. 17 febbraio 2017, n. 13, come modificato dalla legge di conversione 13 aprile 2017, n. 46). In ambito penitenziario, i Garanti territoriali sono riconosciuti quali destinatari di reclami da parte delle persone detenute (art. 35, l. 26 luglio 1975, n. 354) e a tal fine ne è tutelata la riservatezza della corrispondenza (art. 18-*ter*(2)). Al pari dei difensori civici, i garanti dei detenuti possono svolgere colloqui con i detenuti che lo richiedano (art. 18(2)).

Dal 2008 le diverse Autorità di garanzia delle persone private della libertà nominate dagli enti territoriali della Repubblica si sono riuniti in un coordinamento nazionale (dal 2018: Conferenza dei Garanti territoriali delle persone private della libertà, con sede presso la Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome), alle cui riunioni è invitato, da quando è nominato, il Garante nazionale (v., in questa Parte, 1.7.5). Ai sensi del d.l. 23 dicembre 2013, n. 146, art. 7, il Garante nazionale delle persone private della libertà promuove e favorisce rapporti di collaborazione con i Garanti territoriali.

Con nota verbale 1105 del 25 aprile 2014 indirizzata al Sottocomitato per la prevenzione della tortura delle Nazioni unite, la Rappresentanza permanente italiana presso le Nazioni Unite, ha indicato quale Meccanismo nazionale di prevenzione ai sensi del Protocollo opzionale alla Convenzione contro la tortura (OPCAT, in vigore per l'Italia dal 3 maggio 2013), il Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale e i Garanti regionali e locali a tal fine da esso coordinati.

Pertanto, il Meccanismo preventivo nazionale (NPM) dell'Italia è costituito dal Garante nazionale che coordina una comunità reticolare di Garanti al fine di contribuire alla costruzione di un sistema coerente nelle diverse realtà locali, con un'ampiezza di mandato tale da ricoprire tutte le aree previste dall'OPCAT.

Oltre al lavoro ordinario, di monitoraggio dei luoghi di privazione della libertà e di difesa civica delle persone che vi sono costrette, il 2019 è stato caratterizzato dall'applicazione dei decreti legislativi 123 e 124/2018, di attuazione della legge delega Orlando in materia di revisione dell'ordinamento penitenziario e di disciplina di un autonomo ordinamento minorile. Importante, soprattutto per il rilievo degli enti territoriali nelle politiche di esecuzione penale, la prima esperienza di coprogettazione tra Regioni e Cassa delle ammende degli interventi volti al reinserimento sociale dei detenuti. Infine, va ricordata la progressiva differenziazione degli interventi e delle attività dei Garanti delle persone private della libertà, dal penitenziario alla detenzione amministrativa, ai trattamenti sanitari obbligatori, passando per l'esecuzione delle misure di sicurezza delle persone incapaci di intendere e di volere al momento del fatto di reato nelle nuove Residenze a piena responsabilità e gestione sanitaria.

Anche la Conferenza dei Garanti territoriali delle persone private della libertà, come il Coordinamento nazionale dei difensori civici e la Conferenza nazionale per la garanzia dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, è stata impegnata nella stesura delle Linee di indirizzo nel primo semestre del 2019 (v., in questa Parte, 2.3).

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

Fondato il 12 ottobre 1986, il Coordinamento Nazionale degli Enti Locali per la pace e i diritti umani è la più vasta rete italiana di Comuni, Province e Regioni impegnate nella costruzione della pace e nell'affermazione dei diritti

ti umani: un'esperienza unica in Europa e nel mondo. Il Coordinamento è presieduto da Andrea Ferrari e diretto da Flavio Lotti.

Tra le numerose attività sviluppate nel corso del 2019 si segnalano le seguenti, sviluppate, per lo più, nel quadro dell'impegno del Coordinamento a supporto della diffusione dell'educazione ai diritti umani, alla cittadinanza e alla pace:

- il *Massive Online Open Course (MOOC)* per insegnanti di ogni ordine e grado «Insegnare i diritti umani», realizzato sulla piattaforma Eduopen assieme al Centro Diritti Umani dell'Università di Padova e in collaborazione con il Dipartimento di scienze politiche, giuridiche e studi internazionali del medesimo ateneo, la Scuola di alta formazione «Educare all'incontro e alla solidarietà» (EIS) dell'Università Lumsa, la Rete delle Scuole per la Pace e la Tavola della Pace. Questo MOOC, il primo in Italia sul tema, ha avuto obiettivo di formare educatori e professionisti consapevoli dell'importanza della cultura dei diritti umani a partire dalla conoscenza e dalla comprensione del significato, dei valori, delle norme e dei principi dei diritti umani e dei meccanismi per la loro protezione.

- il programma di educazione alla cittadinanza per gli anni 2019-2021 «Io ho cura». Promosso nell'ambito delle iniziative della rete delle Scuole per la Pace, in collaborazione con le Università di Roma, Padova e Verona, il programma intende sviluppare negli alunni/studenti la capacità di prendersi cura di sé, degli altri, della comunità, dell'ambiente e del mondo, promuovendo il protagonismo degli alunni/studenti mediante la realizzazione di un'esperienza di servizio alla comunità (*Service Learning*); valorizzando il lavoro degli insegnanti come professionisti della cura educativa, coinvolgendoli in un percorso di formazione-ricerca-azione; e contribuendo ad integrare il curriculum, le tante educazioni (diritti umani, sostenibilità, solidarietà, pace, Costituzione, legalità, salute, cittadinanza globale...) e le discipline. Nella pianificazione del programma tutti i percorsi didattici sviluppati dagli alunni/studenti delle scuole coinvolte con i loro insegnanti culmineranno con l'organizzazione di un grande Meeting e di una nuova edizione della Marcia PerugiaAssisi.

- il percorso di ricerca e azione «Cittadinanza 2030», promosso nell'ambito delle iniziative della rete delle Scuole per la pace che intende usare l'intelligenza collettiva diffusa, dentro e fuori la scuola, per affrontare le nuove sfide educative del tempo presente e di un domani in rapido cambiamento nella prospettiva dell'attuazione dell'Agenda 2030 delle Nazioni Unite per lo sviluppo sostenibile.

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

Oltre all'Archivio «Pace Diritti Umani - Peace Human Rights», istituito con l.r. Veneto 18/1988 e gestito dal Centro Diritti Umani dell'Università di Padova (v., in questa Parte, 3.9), sono attivi in Italia progetti analoghi in seguito istituiti da Regioni e Province autonome allo scopo di favorire la promozione e la diffusione della cultura dei diritti umani e della pace.

Il progetto «Pace e Diritti Umani» della Regione Emilia-Romagna è stato avviato dal Consiglio regionale in collaborazione con l'Assessorato politiche sociali, immigrazione, progetto giovani, cooperazione internazionale ed il Servizio controllo di gestione e sistemi statistici della Giunta regionale. Il progetto, gestito dal 2013 dal Centro *Europe Direct* dell'Assemblea legislativa dell'Emilia-Romagna, si ispira ai contenuti della l.r. 24 giugno 2002, n. 12 (Interventi regionali per la cooperazione con i Paesi in via di sviluppo e i Paesi in via di transizione, la solidarietà internazionale e la promozione di una cultura di pace) ed è finalizzato a sostenere le attività descritte nella legge. L'impegno dell'Assemblea legislativa è raccontato nella pagina «Pace e diritti» del Centro Europe Direct Emilia-Romagna, che mette a disposizione dei cittadini anche repository di documenti e video sul tema (sito web: [www.assemblea.emr.it/europedirect/pace-e-diritti](http://www.assemblea.emr.it/europedirect/pace-e-diritti)).

Nell'anno in esame è proseguito l'impegno dell'Assemblea legislativa regionale dell'Emilia-Romagna per la difesa e la promozione dei diritti umani attraverso il sostegno e l'organizzazione di numerose attività e iniziative attraverso il Centro Europe Direct. Si segnalano in particolare, la prosecuzione del progetto formativo «Diritti si nasce», il lancio di #PACEeDIRITTI, una rubrica finalizzata a diffondere attraverso i social network le principali notizie riguardanti i temi della pace e dei diritti umani nel territorio dell'Emilia-Romagna e la XVI edizione del premio di laurea «René Cassin» in materia di diritti fondamentali e sviluppo umano per fini di addestramento professionale.

Il Forum «Trentino per la pace e i diritti umani», organismo permanente, è nato nel 1991 su volontà del Consiglio provinciale di Trento con l.p. 10 giugno 1991, n. 11 (Promozione e diffusione della cultura della pace). (Sito web: <http://www.forumpace.it/>).

Il tema annuale approvato nell'assemblea del Forum per il 2019 è «Quali diritti?», volto a stimolare una nuova attenzione sui diritti sanciti dalla Dichiarazione universale dei diritti umani e sulle significative trasformazioni che esso ha conosciuto nel corso del tempo, partendo dai diritti di prima generazione (politici e civili) per arrivare ai diritti di seconda generazione (sociali, economici, culturali) e di terza generazione (di solidarietà). Sulla base di questo tema, il Forum ha indetto una call destinata alle associazioni di società civile con l'obiettivo di favorire la creazione di un calendario condiviso di azioni e interventi interconnessi per rafforzare e creare sinergie positive tra i diversi attori del territorio trentino.

### 3. Regione del Veneto

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

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

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

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

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

---

Pietro de Perini, Fabia Mellina Bares



di applicazione della cooperazione pubblica allo sviluppo [...] ivi inclusa la partecipazione ai programmi di cooperazione dell'Unione Europea.

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

Con l.r. 23 aprile 2013, n. 5 (Interventi regionali per prevenire e contrastare la violenza contro le donne), è stato istituito presso la Giunta regionale un Tavolo di coordinamento regionale per la prevenzione e il contrasto alla violenza contro le donne. In attuazione di questa legge per l'anno 2019 la Regione ha finanziato specifici progetti di autonomia per le donne prese in carico dai centri antiviolenza e dalle case rifugio, i cosiddetti «percorsi di uscita dalla violenza», ossia specifici progetti individuali di autonomia a favore delle donne, sole o con figli minori, vittime di violenza, prese in carico dalle stesse strutture. Lo stanziamento regionale complessivo è stato ripartito tra i 22 centri antiviolenza e le 21 case rifugio mappate.

Per quanto concerne le risorse statali relative al «Fondo per le Politiche relative ai diritti e alle pari opportunità» assegnate alla Regione del Veneto, nel 2019 sono stati destinati a: finanziare l'istituzione di nuovi centri antiviolenza e nuove case rifugio; sostenere le attività dei centri antiviolenza e case rifugio già esistenti; attivare voucher educativi per percorsi in materia di pari dignità, riconoscimento e rispetto dei diritti della donna rivolti alle Scuole primarie e secondarie di primo e secondo grado del Veneto, con il fine di sensibilizzare, prevenire e contrastare il fenomeno della violenza contro le donne nel territorio regionale.

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

### **3.1. Direzione relazioni internazionali, comunicazione e sistar**

La Direzione si occupa, tra le altre funzioni, dell'attuazione della l.r. 21/2018. Nel corso del 2019, il responsabile della struttura è stato Diego Vecchiato.

La Direzione si occupa di numerose attività internazionali intraprese dalla Regione, ivi comprese: la gestione dei rapporti internazionali, la sottoscrizione di protocolli di intesa con enti nazionali ed esteri, la partecipazione a organismi e iniziative internazionali, la partecipazione al Gruppo europeo di cooperazione territoriale «Euregio Senza Confini»,

la programmazione e/o gestione degli interventi regionali in materia di solidarietà internazionale, commercio equo e solidale e diritti umani, cultura di pace, promozione delle pari opportunità e tutela delle minoranze linguistiche. Ospita al suo interno il Comitato regionale Veneto per l'UNICEF.

Nel corso del 2019, tra le varie attività di comunicazione e promozione dei diritti umani, la Direzione ha gestito l'assegnazione dei voucher per percorsi educativi erogati per l'anno in questione. Come l'anno precedente, la Regione ha stanziato nel 2019 un finanziamento complessivo di euro 70.000 per un totale di 100 voucher per la realizzazione di percorsi educativi nelle scuole del territorio regionale (35 in scuole secondarie di primo grado, 30 in scuole secondarie di secondo grado e 35 in scuole primarie) sulle seguenti macro-tematiche: sviluppo sostenibile e agenda 2030, diritti delle donne e questioni di genere, bullismo e cyber-bullismo, tutela dell'ambiente, diritto al cibo, non-discriminazione ed integrazione socio-culturale e diritti dei bambini. I voucher sono stati introdotti dalla Regione nel 2014 per creare occasioni d'incontro e confronto tra scuole e associazioni del territorio sulle tematiche dei diritti umani.

### **3.3. Tavolo regionale sui diritti umani e la cooperazione allo sviluppo sostenibile.**

Il Tavolo, istituito ai sensi dell'art. 5 della l.r. 21/2018, ha compiti consultivi sulla programmazione regionale e di consulenza nei confronti degli organi regionali nelle materie relative ai diritti umani, alla cooperazione allo sviluppo e al commercio equo e solidale.

Con d.g.r. 956 del 12 luglio 2019, la Giunta regionale ha approvato il Piano annuale 2019 di attuazione degli interventi di promozione dei diritti umani e della cooperazione allo sviluppo sostenibile. A sostegno delle azioni regionali definite nel Piano 2019, le risorse disponibili sul Bilancio regionale di previsione 2019-2021 ammontano ad Euro 500.000 per gli interventi di cooperazione allo sviluppo, a Euro 130.000 per gli interventi a supporto del commercio equo e solidale e a 105.000 per quelli rivolti alla promozione dei diritti umani e di una cultura di pace. Quest'ultimi prevedono, in adempimento alla l.r. 21/2018, il sostegno alla Fondazione Venezia per la Ricerca sulla Pace e alle attività del Centro Diritti Umani dell'Università di Padova per la gestione dell'Archivio Regionale Pace Diritti Umani, nonché l'assegnazione di 100 voucher per percorsi educativi nelle scuole del territorio di ogni ordine e grado.

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

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

Nel corso del 2019, la Fondazione, oltre a continuare a promuovere il progetto *Blind Spots* (v. *Annuario 2016*, p. 85), ha dato avvio ad un Gruppo di ricerca

su “la difesa del patrimonio e delle identità/diversità culturali nei conflitti armati”. Ha contribuito all'organizzazione di due conferenze, la prima presso l'Università IUAV di Venezia sul tema “L'Europa a cent'anni dalla prima Guerra mondiale: quali prospettive?” (24-25 marzo); la seconda, presso l'Università Ca' Foscari di Venezia su “La protezione dei beni culturali in caso di conflitto armato a vent'anni dal secondo Protocollo alla Convenzione dell'Aja del 1954” (27 maggio). La Fondazione ha inoltre curato la pubblicazione del settimo volume della sua Collana dal titolo *Post-Genocide Redress in Rwanda. An international-law perspective* (a cura di S. Pinton).

### 3.6. Garante regionale dei diritti della persona

Il Garante dei diritti della persona del Veneto è stato istituito con legge regionale 24 dicembre 2013, n. 37. La prima e attuale Garante regionale è Mirella Gallinaro, nominata nel 2015 e confermata per il secondo triennio nel 2018.

Il Garante esercita, in ambito regionale, le funzioni di garanzia dei diritti delle persone fisiche e giuridiche verso le pubbliche amministrazioni e nei confronti di gestori di servizi pubblici, secondo procedure non giurisdizionali di promozione, di protezione e di mediazione; inoltre, esercita funzioni di promozione, protezione e facilitazione del perseguimento dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza e delle persone private della libertà personale.

Per quanto riguarda la funzione di difesa civica, il Garante riceve le istanze di soggetti singoli o associati che lamentano disfunzioni/abusi da parte di una pubblica amministrazione avente sede nel territorio regionale, sempreché risulti che i soggetti si siano già rivolti alla pubblica amministrazione senza esito o con esito ritenuto non soddisfacente, svolgendo un'attività di orientamento, di mediazione, sollecitazione, raccomandazione nei confronti dell'amministrazione interessata; inoltre, si pronuncia sulle istanze di riesame del diniego (espreso o tacito) o di differimento dell'accesso ai documenti amministrativi di cui all'art. 24 della legge n. 241 del 1990 nonché sulle istanze di riesame del diniego di accesso civico generalizzato di cui al decreto legislativo n. 33 del 2013, come modificato e integrato dal decreto legislativo n. 97 del 2016. Tutte le istanze si chiudono con una risposta motivata.

Nel corso del 2019 le istanze presentate sono state 393 (formalmente 394 per un errore di protocollazione) di cui 108 istanze di riesame. Le rimanenti istanze hanno riguardato ambiti quali edilizia, previdenza, sanzioni amministrative, servizi alla persona, tasse e tributi, territorio e ambiente, urbanistica, più una richiesta di esercizio del potere sostitutivo ai sensi dell'articolo 30(10) della legge regionale 23 aprile 2004, n. 11 e successive modificazioni. Va precisato che in Veneto, a differenza di altre regioni il legislatore regionale non ha ritenuto di attribuire al difensore civico anche la funzione di «garante per il diritto alla salute» ai sensi dell'art. 2(1) della l. 24/2017 (Disposizioni in materia di sicurezza delle cure e della persona assistita, nonché in materia di responsabilità professionale degli esercenti le professioni sanitarie).

Nello svolgimento delle funzioni di promozione, protezione e pubblica tutela dei minori di età, come previsto dalla legge istitutiva, il Garante promuove la formazione di persone idonee a svolgere attività di tutela e di curatela, fornendo loro consulenza,

curando l'aggiornamento e la funzionalità del relativo elenco regionale e mettendo quest'ultimo a disposizione delle competenti autorità; promuove iniziative di consulenza, mediazione, facilitazione, accompagnamento, in collegamento con le competenti strutture della Regione e degli enti locali e in collaborazione con le istituzioni e i servizi operanti per la cura dei minori d'età nel territorio regionale, nonché con l'autorità giudiziaria minorile o ordinaria, per favorire la prevenzione del disagio minorile e per il miglior trattamento delle situazioni che richiedono interventi di ordine assistenziale, giudiziario, educativo e sociosanitario; e attiva forme di ascolto istituzionale nei confronti di servizi sociosanitari, istituzioni scolastiche, comunità di accoglienza ed altre istituzioni pubbliche o private e accoglie le segnalazioni relative a casi di violazioni dei diritti dei minori di età, nonché le segnalazioni relative a difficoltà nello svolgimento delle procedure di protezione e tutela. L'ascolto istituzionale, eventualmente esteso a famiglie e minori di età, e l'accoglimento delle segnalazioni sono finalizzati alla mediazione, alla consulenza, all'orientamento e alla segnalazione alle amministrazioni competenti e, se del caso, all'autorità giudiziaria. Inoltre, concorre alla vigilanza sull'assistenza prestata ai minori accolti in contesti diversi dalla propria famiglia di origine; svolge, in collaborazione con altre specifiche istituzioni della Regione, con le università e con l'autorità giudiziaria, attività di monitoraggio, di ricerca e di promozione culturale sulla condizione dell'infanzia e dell'adolescenza nel Veneto e promuove iniziative di partecipazione dei bambini e degli adolescenti alla vita della comunità, in collegamento con gli enti locali e in collaborazione con le istituzioni scolastiche, l'associazionismo giovanile e gli organismi di società civile.

L'attività di ascolto istituzionale nel 2019 ha visto l'apertura di 193 richieste che hanno riguardato sia i soggetti privati che quelli appartenenti a istituzioni e servizi pubblici. L'ufficio ha proseguito la formazione delle persone disponibili ad assumere la tutela di minori, la gestione della banca dati e l'attività di consulenza e supporto ai tutori nell'esercizio delle loro funzioni. Nel 2019 ci sono state 422 richieste di tutori volontari da parte delle Autorità giudiziarie.

L'anno 2019, inoltre, registra la prosecuzione dell'attività di progetti partecipati dal Garante dei diritti della persona del Veneto già in essere nell'anno precedente, nonché l'avvio di progetti nuovi. In alcuni casi si tratta di partenariati in iniziative a valenza esclusivamente locale, in altri casi si tratta di sviluppi/implementazioni a livello locale/regionale di progetti di ampio respiro (nazionale; internazionale/nazionale). In particolare:

- *Progetto C.re.s.c.e.r.e.* studio longitudinale promosso e realizzato dalla Fondazione Zancan di Padova e volto a rilevare nel tempo i cambiamenti di un campione di ragazzi e famiglie residenti in 84 Comuni della provincia di Padova e nella città di Rovigo.

- *Progetto Terreferme* promosso da CNCA e Unicef Italia, volto a favorire l'affido familiare di minorenni migranti soli - provenienti dalle strutture emergenziali per l'immigrazione di Palermo - da parte di famiglie affidatarie che vivono nelle regioni Veneto e Lombardia e afferenti alla rete di famiglie per l'accoglienza del CNCA. Con riferimento al territorio veneto, nel periodo aprile-maggio 2019 si è svolto un nuovo percorso formativo (il secondo, da quando il progetto è entrato nella sua fase operativa) rivolto a famiglie disponibili nel sostegno e nell'accoglienza di minori migranti soli e ad operatori pubblici e del privato sociale che si occupano del sistema di welfare e accoglienza.

- *Progetto nazionale "Monitoraggio della tutela volontaria di minori stranieri non accompagnati"* volto a favorire la tutela volontaria di tali minori di età su tutto il territorio italiano, monitorandone la diffusione in adempimento alle disposizioni della l. 7 aprile 2017, n. 47 (Disposizioni in materia di misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati). Il progetto fa capo all'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza ed è finanziato attraverso le risorse europee del Fondo Asilo, Migrazione e Integrazione (FAMI), gestito dal Ministero dell'interno. Il Garante dei diritti della persona del Veneto, ha aderito al progetto nel mese di agosto 2019, sottoscrivendo con l'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza un «Accordo per la collaborazione tecnico-operativa finalizzato al monitoraggio, valorizzazione e supporto del sistema e delle prassi locali in tema di tutela volontaria».

- *Progetto N.A.Ve (Network Antitrattra Veneto)* finalizzato ad implementare e consolidare un sistema unico e integrato di emersione e assistenza alle vittime di tratta e/o grave sfruttamento, a cui il Garante dei diritti della persona del Veneto partecipa a partire dal settembre 2017. Nell'anno 2019 si è conclusa la fase 2 del progetto (N.A.Ve 2: 01/12/2017 - 28/02/2019) e ha preso avvio la terza fase (N.A.Ve 3), sostenuta dalla Regione del Veneto attraverso il rinnovo dell'Accordo di partenariato con il Comune di Venezia (ente capofila) per la realizzazione degli interventi di cui alla l.r. 41/1997 (DGR 19 giugno 2019, n. 849).

Parallelamente sono proseguite le attività di partecipazione agli incontri di coordinamento tra i Garanti dei minori di età delle diverse Regioni e ai vari convegni realizzati a livello nazionale ( Stati generali dell'infanzia e adolescenza - 14 e 15 novembre 2019 a Napoli; Convegno sui diritti dell'infanzia e adolescenza in occasione dei 30 anni della Convenzione Onu - Roma 21 novembre 2019) e a livello regionale ( Convegno sui diritti dei figli nelle separazioni dei genitori -Venezia 7 giugno 2019 / Convegno sulla violenza di genere - Bassano 22 marzo 2019).

Nell'esercizio delle funzioni a tutela dei diritti delle persone detenute negli istituti penitenziari, nelle strutture gestite dai Centri per la giustizia minorile (Istituto penale minorile e Centri di prima accoglienza), nei Centri di identificazione ed espulsione, nelle strutture sanitarie, in quanto sottoposte a trattamento sanitario obbligatorio, nonché delle persone private a qualsiasi titolo della libertà personale, il Garante svolge funzioni non giurisdizionali ed opera con strumenti di mediazione, di persuasione, di facilitazione, di orientamento, di sollecitazione, e di raccomandazione, assumendo ogni iniziativa volta ad assicurare che siano erogate le prestazioni inerenti al diritto alla salute, al miglioramento della qualità della vita, all'istruzione, alla formazione professionale, al reinserimento sociale e lavorativo.

Nel corso dell'anno 2019, l'attività del Garante ha comportato la gestione delle segnalazioni giunte all'ufficio da parte di detenuti o di prossimi congiunti, e dall'altra con forme di partecipazione e promozione dei diritti, con la partecipazione ai tavoli, l'organizzazione di un convegno, ed infine con l'attività di monitoraggio all'interno di due strutture carcerarie.

Va segnalato che a Belluno, Rovigo, Venezia e Verona sono presenti i Garanti comunali che svolgono un'efficace presenza a livello territoriale, con i quali l'ufficio opera in costante sinergia, anche con l'istituzione di un Coordinamento

regionale che si riunisce con cadenza trimestrale. L'attività di gestione delle segnalazioni, quindi, riguarda principalmente gli istituti che insistono nei Comuni in cui, pur previsto, non è stato ancora riletto un Garante (Vicenza), o non è stata ancora prevista la figura del Garante comunale (Padova, Treviso).

Durante l'anno 2019 le segnalazioni pervenute da persone ristrette o dai loro familiari, hanno riguardato questioni relative a sanità, lavoro trattamentale, istruzione/formazione, vita detentiva, affettività e richieste di informazioni.

I fascicoli aperti sono stati 53: 11 C.R. di Padova, 9 C.C. Padova, 1 ICATT Padova, 0 C.C. Rovigo; 18 C.C. Treviso; 2 C.C. Venezia e 0 C.R. Venezia; 4 C.C. Vicenza, 2 C.C. Verona. 1 C.C. Belluno; 2 misure alternative. Le segnalazioni sono giunte in 19 casi in seguito a colloquio, in 29 casi a mezzo comunicazione scritta, ed in 5 casi attraverso colloquio telefonico.

Tra le funzioni riconosciute al Garante, rientra anche la possibilità di verificare che siano assicurate ed erogate alle persone ristrette, le prestazioni sanitarie, l'istruzione e la formazione professionale, nonché il reinserimento sociale e lavorativo. In attuazione di questo compito, nel corso dell'anno 2019 il Garante ha effettuato tre visite non annunciate: il 27 febbraio e il 5 novembre presso la casa circondariale di Vicenza; il 6 marzo presso la casa circondariale di Treviso. All'esito delle visite sono stati redatti i verbali, che sono stati inviati ai rispettivi direttori degli istituti e al PRAP.

Il 29 novembre 2019 è stato organizzato un Convegno, in collaborazione con la Sanità Penitenziaria del Veneto e con il Provveditorato dell'Amministrazione Penitenziaria del Triveneto (PRAP), dal titolo *“La complessità del sistema penitenziario: occuparsi degli uomini che agiscono violenza di genere”*. Il convegno ha costituito la seconda tappa del percorso di riflessione sulla complessità del sistema penitenziario, iniziato con l'evento organizzato in collaborazione con la Sanità Penitenziaria del Veneto *“La complessità del sistema penitenziario: disagio psichico nelle criticità del sistema”*, nel dicembre 2018 cui sono seguiti incontri formativi organizzati d'intesa con il PRAP e l'Università di Padova, rivolti al personale penitenziario.

Sono inoltre attivi: l'Osservatorio Permanente Interistituzionale per la salute in carcere; il tavolo tecnico interistituzionale per la gestione del paziente sottoposto a misure di sicurezza REMS; il tavolo permanente sulla Giustizia riparativa e mediazione penale, progetto «Stretta di mano»; il tavolo di coordinamento regionale per la prevenzione ed il contrasto alla violenza contro le donne; il comitato regionale di bioetica; le riunioni della Direzione regionale Lavoro per il bando Cassa Ammende.

Nel 2019 è stato riavviato il Protocollo d'intesa per *le procedure per l'attivazione di forme di accoglienza dei bambini in carcere con la madre* del quale è già stato effettuato un primo tavolo di monitoraggio, sottoscritto dal Direttore dell'I.C.A.M. della casa di Reclusione Femminile di Venezia; il Direttore dell'Ufficio Interdistrettuale di Esecuzione Penale Esterna di Venezia; il Questore di Venezia; il Comune di Venezia, e, per presa d'atto, dal Presidente del Tribunale per i Minorenni di Venezia; dal Procuratore della Repubblica presso il Tribunale per i Minorenni di Venezia. Il Protocollo si prefigge di garantire ai bambini che si trovano in carcere con le loro madri fino al compimento del sesto anno di età e a quelli che al compimento di tale età, o anche prima se ne ricorrono le condizioni, vengono dimessi, tutti gli interven-

ti necessari alla loro crescita e alla costruzione del loro benessere psico-fisico. Delinea pertanto strategie di intervento da parte delle Istituzioni a supporto delle necessità dei bambini accolti con le loro madri presso l'Istituto penitenziario femminile di Venezia.

Infine, va ricordato che il Garante è membro del Coordinamento nazionale dei Difensori civici delle Regioni e delle Province autonome, della Conferenza nazionale per la garanzia dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, e della Conferenza dei Garanti territoriali delle persone private della libertà; pertanto, ha partecipato alle relative riunioni ed iniziative avviate nel corso dell'anno (v., in questa Parte, 2.3; 2.4; 2.5).

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

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

La funzione principale della Commissione è svolgere indagini e ricerche sulla condizione della donna nel Veneto, con particolare riferimento alle problematiche dell'occupazione, del lavoro, della formazione professionale e di diffondere informazioni in materia mantenendo il proprio impegno di presenza nel territorio nonché lo sviluppo di nuove sinergie con tutti gli attori e tutte le forze per favorire e sostenere le pari opportunità nella realtà sociale, politica ed economica del Veneto. Può formulare pareri sullo stato di attuazione di leggi e su disegni di legge, nonché elaborare proprie proposte. La Commissione pari opportunità del Veneto svolge le proprie attività anche in collegamento con altre Commissioni a livello locale, regionale e nazionale confrontandosi attivamente con tutte le realtà femminili presenti sul territorio.

Tra le attività e iniziative di sensibilizzazione promosse dalla Commissione nel corso del 2019 e le iniziative a cui questa ha dato sostegno o partecipato si segnalano:

- l'inizio del corso di formazione «Innovazione e Comunicazione di genere» nell'ambito del progetto «Veneto in azione» della Regione del Veneto (maggio 2019).
- la «Corsa Rosa», camminata di solidarietà a favore delle donne promossa dall'UISP, Legnago, 24 marzo;
- il Progetto «Ottobre Rosa - mese della prevenzione del tumore al seno», promosso dalla Provincia di Rovigo e dalla Commissione Pari Opportunità della Provincia di Rovigo, in collaborazione con ANDOS - Associazione Nazionale Donne Operate al Seno di Rovigo;
- la serie di eventi organizzati dalla Provincia di Verona e dal Comune di San Giovanni Lupatoto per la Giornata internazionale contro la violenza sulle donne (novembre).

### 3.8. Osservatorio regionale immigrazione

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

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

Il più recente rapporto annuale dell'Osservatorio sull'immigrazione straniera in Veneto – il quindicesimo, con dati riferiti all'inizio del 2019 - è stato pubblicato nell'ottobre del 2019. Come nelle edizioni precedenti, la relazione analizza in modo sistematico dati e tendenze su aspetti cruciali per il territorio nazionale e veneto con riferimento ai flussi migratori, quali le dinamiche demografiche, il lavoro e la disoccupazione e la presenza di giovani stranieri nel sistema scolastico regionale, la questione di minori non accompagnati, dei richiedenti asilo e l'integrazione economica degli immigrati.

In generale, i dati statistici presentati nel rapporto mostrano che gli stranieri residenti in Veneto al 1° gennaio 2019 risultano essere 501.085, pari al 9,5% del totale a livello nazionale. Si registra un lieve incremento di poco più di 3.000 unità rispetto alla rilevazione dell'anno precedente (487.893, comunque sempre corrispondente al 9,5% del totale a livello nazionale). Rispetto al contesto nazionale, il Veneto si conferma la quarta Regione in Italia per numero di stranieri residenti (dopo Lombardia, Lazio ed Emilia-Romagna). L'incidenza della popolazione straniera su quella regionale complessiva si attesta al 10,2% mantenendo il Veneto al sesto posto dopo Emilia-Romagna, Lombardia, Lazio, Toscana e Umbria. Le Province con maggiore incidenza di stranieri sulla popolazione totale al 1° gennaio 2019 sono Verona (110.029, incidenza sulla popolazione dell'11,9%), Padova (97.085, incidenza del 10,4%) e Treviso (93.074; incidenza del 10,5%). Le acquisizioni di cittadinanza italiana da parte della popolazione straniera registrata alle anagrafi comunali dopo il record registrato nel 2016 (29.313) sono scese fino a dimezzarsi nel 2018 (15.536, equivalente al 13,8% del totale delle concessioni rilasciate a livello nazionale (circa 112.000, anche questo numero in ampia diminuzione sui dati di qualche anno prima). I principali Paesi di provenienza per la popolazione straniera residente in Veneto al 1° gennaio 2019 sono Romania (25,3%), Marocco (9,1%), Cina (7,1%), Albania (6,7%) e Repubblica di Moldova (6,7%). I principali gruppi nazionali per i quali è stato registrato in Veneto il maggior numero di permessi di soggiorno rilasciati al 1° gennaio 2018 sono il Marocco (51.653), la Cina (39.801), l'Albania (35.963) e la Repubblica di Moldova (33.553).



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

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

L'Archivio ha funzioni di raccolta, elaborazione e pubblicazione di documenti, banche dati e risorse informative sulle tematiche dei diritti umani, in particolare mediante l'aggiornamento puntuale del portale «Archivio Pace Diritti Umani» ospitato presso il sito del Centro Diritti Umani dell'Università di Padova (<http://unipd-centrodirittiumani.it>) in italiano e in inglese, e la diffusione del sapere dei diritti umani attraverso strumenti multimediali e *social network*. Oltre a ciò, l'Archivio cura la pubblicazione di volumi, sussidi didattici, dossier tematici di approfondimento e assicura il supporto tecnico-scientifico ai soggetti più immediatamente interessati alla promozione e alla pratica della cultura della pace, in particolare insegnanti, educatori e istituti scolastici e organizzazioni di società civile, studenti universitari. Nel 2019, l'Archivio ha provveduto a pubblicare e diffondere ad un ampio indirizzato qualificato 16 edizioni della newsletter «pace diritti umani» in italiano e in inglese.

Nel corso del 2019, l'Archivio ha aggiornato le banche dati offerte nel sito web, in particolare, il database degli strumenti di diritto internazionale dei diritti umani, umanitario, penale e dei rifugiati tradotti in lingua italiana; quello delle associazioni e ONG attive in Veneto sui temi dei diritti umani e della cooperazione allo sviluppo; e quello che raccoglie documenti e pubblicazioni a livello nazionale e internazionale relativi ai diritti delle persone con disabilità. Oltre a gestire le consuete attività di aggiornamento, approfondimento e informazione, l'Archivio ha contribuito a dare diffusione e visibilità alla rivista scientifica del Centro Diritti Umani *Peace Human Rights Governance (PHRG)*. Ha inoltre contribuito alla pubblicazione e alla promozione dell'edizione 2019 dell'*Annuario italiano dei diritti umani* in italiano e in inglese e alla presentazione istituzionale annuale di questa pubblicazione a Roma presso il Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale (16 dicembre).

Nel corso del 2019, inoltre, l'Archivio ha collaborato all'organizzazione di una serie di iniziative presso l'Università di Padova in collaborazione con organizzazioni ed esperti nazionali e internazionali, in particolare per quanto concerne gli aspetti documentali e multimediali.

Si segnalano, in particolare, il supporto tecnico e multimediale alla realizzazione del Corso di formazione per formatori/trici «Genere e Donne, Pace, Sicurezza» (marzo-maggio) e del 1° Corso di formazione on line (MOOC) sui diritti umani per i docenti delle scuole di ogni ordine e grado, «Insegnare i diritti umani» (ottobre-dicembre) realizzato in collaborazione, tra gli altri, con il Coordinamento degli enti locali per la pace e i diritti umani e la rete delle Scuole per la Pace (v., in questa Parte, 2.6); l'attività di promozione del *General course* «Diritti umani e inclusione» dell'Università di Padova per l'a.a. 2019/2020; il supporto all'organizzazione dei seminari internazionali «A fresh

sight on the Convention on the Rights of the Child, and beyond» (lezione magistrale di Ton Liefard, 27 febbraio) e «Current trends and challenges in the work of the CRC: states' reporting, civil society inputs and communications» (lezione magistrale di Ann Skelton, 21 marzo), della Conferenza internazionale «On women's rights: between violence and exploitation» (12-13 novembre), dell'evento «1989 - 2019: 30° Anniversario della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza» (20 novembre) e del Seminario di formazione e progettazione dell'educazione civica per i Dirigenti e docenti delle scuole di ogni ordine e grado sul tema «Tutti hanno diritto di essere felici» (10 dicembre 2019).



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



# 1. Sistema delle Nazioni Unite

## 1.1. Assemblea generale

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

Nel mese di dicembre 2019, la 74<sup>a</sup> sessione dell'AG ha adottato 62 risoluzioni sui diritti umani (di cui 43 per consenso), precedentemente discusse e approvate dal Terzo Comitato durante i mesi di ottobre e novembre, su un'ampia gamma di tematiche, dai diritti dei migranti al diritto alla privacy digitale, dal divieto di discriminazione in base all'orientamento sessuale e all'identità di genere alle specifiche situazioni per Paese.

Nel 2019 la Rappresentante permanente d'Italia presso le Nazioni Unite a New York è l'Amb. Mariangela Zappia; il Vice Rappresentante permanente è l'Amb. Stefano Stefanile; la Prima Consigliera Simona De Martino e il Primo Segretario Tommaso Giarrizzo seguono i lavori del Terzo Comitato.

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

Come in passato, anche nel corso del 2019 l'azione italiana a sostegno dei diritti umani è stata incentrata, in via prioritaria, sulle seguenti aree tematiche: promozione dei principi dello stato di diritto e rafforzamento della democrazia; lotta alla tortura, alla xenofobia, al razzismo e a tutte le forme di discriminazione, con particolare attenzione alla discriminazione e all'intolleranza religiosa; diritti e protezione dei bambini; abolizione della pena di morte; lotta alla violenza contro le donne e alle mutilazioni genitali femminili.

L'Italia, in particolare, ha presentato la risoluzione *Rafforzare il Programma delle Nazioni Unite sulla prevenzione del crimine e la giustizia penale, con particolare riferimento all'ambito della cooperazione tecnica*, approvata per consenso dall'Assemblea generale (A/RES/74/177). Rispetto agli SDGs, tale risoluzione rientra nell'ambito dell'Obiettivo 16: promuovere società pacifiche e più inclusive per uno sviluppo sostenibile; offrire l'accesso alla giustizia per tutti e creare organismi efficaci, responsabili e inclusivi a tutti i livelli.

Inoltre, l'Italia ha sponsorizzato 32 risoluzioni ed è stata chiamata a esprimere un voto palese su 19 risoluzioni (9 voti favorevoli, 6 contrari e 4 astensioni), il cui esito è di seguito riportato.

<b>Materia</b>	<b>Risoluzione</b>	<b>Principale sponsor della Risoluzione</b>	<b>Informazioni relative all'Italia</b>	<b>Esito della votazione in plenaria</b>
Sviluppo sociale	A/RES/74/119 Cooperative nello sviluppo sociale	Mongolia	Co-sponsor della Risoluzione	Approvata per consenso
	A/RES/74/120 Promuovere l'integrazione sociale attraverso l'inclusione sociale	Perù	Co-sponsor della Risoluzione	Approvata per consenso
	A/RES/74/121 Politiche e programmi che coinvolgono la gioventù	Portogallo, Capo Verde e Kazakhstan	Co-sponsor della Risoluzione	Approvata per consenso
	A/RES/74/122 Attuazione degli esiti del Summit Mondiale per lo Sviluppo Sociale e della 24ª Sessione speciale dell'AG	Palestina	Voto favorevole	186 a favore, 2 contrari, nessuna astensione
	A/RES/74/123 Persone con albinismo	Malawi e Tanzania	Co-sponsor della Risoluzione	Approvata per consenso
	A/RES/74/125 Seguiti della Seconda Assemblea Mondiale sull'Invecchiamento	Palestina	Co-sponsor della Risoluzione	Approvata per consenso
Avanzamento delle donne	A/RES/74/126 Miglioramento della situazione di donne e bambine nelle aree rurali	Mongolia	Co-sponsor della Risoluzione	Approvata per consenso

Rapporto dell'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i rifugiati; questioni relative a rifugiati, sfollati e questioni umanitarie	A/RES/74/130 Ufficio dell'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i rifugiati	Danimarca	Co-sponsor della Risoluzione Voto favorevole	179 a favore, 2 contrari, 5 astensioni
	A/RES/74/131 Assistenza ai rifugiati, rimpatriati e persone sfollate in Africa	Kenya	Co-sponsor della Risoluzione	Approvata per consenso
Rapporto del Consiglio diritti umani	A/RES/73/132 Rapporto del Consiglio diritti umani	Lesotho	Astensione	120 a favore, 4 contrari, 59 astensioni
Promozione e protezione dei diritti dei bambini	A/RES/74/133 Diritti del bambino	Finlandia e Uruguay	Co-sponsor della Risoluzione	Approvata per consenso
Eliminazione del razzismo, discriminazione razziale, xenofobia e relativa intolleranza	A/RES/74/136 Contrastare la glorificazione del Nazismo, Neo-Nazismo ed altre pratiche che contribuiscono ad alimentare forme contemporanee di razzismo, discriminazione razziale, xenofobia e relativa intolleranza	Federazione Russa	Astensione	133 a favore, 2 contrari, 52 astensioni
	A/RES/74/137 Invito globale per azioni concrete a favore della totale eliminazione di razzismo, discriminazione razziale, xenofobia e relativa intolleranza, nonché implementazione e seguito della Dichiarazione e del Programma d'azione di Durban	Palestina	Astensione	135 a favore, 9 contrari, 43 astensioni
Diritto dei popoli all'autodeterminazione	A/RES/74/138 Uso dei mercenari come strumento per violare i diritti umani e impedire l'esercizio del diritto dei popoli all'autodeterminazione	Cuba	Voto contrario	130 a favore, 52 contrari, 7 astensioni
	A/RES/74/139 Il diritto del popolo palestinese all'autodeterminazione	Egitto	Co-sponsor della Risoluzione Voto favorevole	167 a favore, 5 contrari, 11 astensioni

segue



Promozione e protezione dei diritti umani	A/RES/74/141 Diritto umano all'acqua potabile sicura e ai servizi igienico-sanitari	Germania e Spagna	Co-sponsor della Risoluzione	Approvata per consenso
	A/RES/74/142 Giornata internazionale della parità di retribuzione	Australia, Canada, Germania, Islanda, Nuova Zelanda, Panama, Sud Africa e Svizzera	Co-sponsor della Risoluzione	Approvata per consenso
Implementazione degli strumenti sui diritti umani	A/RES/74/143 Tortura e altre punizioni o trattamenti crudeli, inumani e degradanti	Danimarca	Co-sponsor della Risoluzione	Approvata per consenso
	A/RES/74/144 Implementazione della Convenzione sulle persone con disabilità e relativo Protocollo opzionale: accessibilità	Messico e Nuova Zelanda	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/74/145 Libertà di religione o credo	Finlandia	Co-sponsor della Risoluzione	Approvata per consenso
	A/RES/74/146 Attuare la Dichiarazione sul diritto e la responsabilità degli individui, dei gruppi e degli organi della società di promuovere e proteggere le libertà fondamentali e i diritti umani universalmente riconosciuti, garantendo un contesto sicuro e funzionale per i difensori dei diritti umani e assicurando la loro protezione	Norvegia	Co-sponsor della Risoluzione	Approvata per consenso
	A/RES/74/147 Terrorismo e diritti umani	Egitto e Messico	Co-sponsor della Risoluzione	Approvata per consenso
	A/RES/74/149 Diritto al cibo	Cuba	Co-sponsor della Risoluzione Voto favorevole	188 a favore, 2 contrari, nessuna astensione

Questioni relative ai diritti umani, inclusi gli approcci alternativi per migliorare l'effettivo godimento dei diritti umani e delle libertà fondamentali	A/RES/74/150 Promozione di un ordine internazionale equo e democratico	Cuba	Voto contrario	128 a favore, 53 contrari, 8 astensioni
	A/RES/74/152 Diritto allo sviluppo	Cuba	Astensione	138 a favore, 23 contrari, 26 astensioni
	A/RES/74/154 Diritti umani e misure coercitive unilaterali	Cuba	Voto contrario	135 a favore, 55 contrari, nessuna astensione
	A/RES/74/155 Promozione di un'equa distribuzione geografica nella membership dei Treaty bodies delle Nazioni Unite	Cuba	Voto contrario	134 a favore, 52 contrari, 1 astensione
	A/RES/74/156 Istituzioni nazionali per i diritti umani	Germania	Co-sponsor della Risoluzione	Approvata per consenso
	A/RES/74/157 Sicurezza dei giornalisti e tema dell'impunità	Argentina, Austria, Costa Rica, Francia, Grecia e Tunisia	Co-sponsor della Risoluzione	Approvata per consenso
	A/RES/74/158 Rafforzare il ruolo delle Nazioni Unite nel favorire elezioni libere e periodiche e la promozione della democratizzazione	Stati Uniti d'America	Co-sponsor della Risoluzione	Approvata per consenso
	A/RES/74/159 Diritti umani e diversità culturale	Cuba	Voto contrario	136 a favore, 55 contrari, nessuna astensione
	A/RES/74/160 Protezione e assistenza alle persone sfollate	Norvegia	Co-sponsor della Risoluzione	Approvata per consenso
	A/RES/74/161 Convenzione internazionale sulla protezione di tutte le persone dalle sparizioni forzate	Argentina, Francia e Marocco	Co-sponsor della Risoluzione	Approvata per consenso

segue

Questioni relative ai diritti umani, inclusi gli approcci alternativi per migliorare l'effettivo godimento dei diritti umani e delle libertà fondamentali	A/RES/74/162 Centro subregionale per i diritti umani e la democrazia in Africa centrale	Camerun	Co-sponsor della Risoluzione	Approvata per consenso
	A/RES/74/163 Centro di formazione e documentazione delle Nazioni Unite per l'Asia sud-occidentale e la regione araba	Qatar	Voto favorevole	138 a favore, 1 contrario, 2 astensioni
	A/RES/74/165 Effettiva promozione della Dichiarazione sul diritto delle persone appartenenti a minoranze nazionali, etniche, religiose e linguistiche	Austria	Co-sponsor della Risoluzione	Approvata per consenso
Situazione dei diritti umani e rapporti dei Relatori e Rappresentanti speciali	A/RES/74/166 Situazione dei diritti umani nella Repubblica democratica popolare di Korea	Finlandia	Co-sponsor della Risoluzione	Approvata per consenso
	A/RES/74/167 Situazione dei diritti umani in Iran	Canada	Co-sponsor della Risoluzione Voto favorevole	81 a favore, 30 contrari, 70 astensioni
	A/RES/74/168 Situazione dei diritti umani nella Repubblica autonoma di Crimea e nella città di Sebastopoli	Ucraina	Co-sponsor della Risoluzione Voto favorevole	65 a favore, 23 contrari, 83 astensioni
	A/RES/74/246 Situazione dei diritti umani dei musulmani rohingya e di altre minoranze in Myanmar	Finlandia e Emirati Arabi Uniti	Co-sponsor della Risoluzione Voto favorevole	134 a favore, 9 contrari, 28 astensioni
	A/RES/74/169 Situazione dei diritti umani in Siria	Arabia Saudita e Stati Uniti d'America	Co-sponsor della Risoluzione Voto favorevole	106 a favore, 15 contrari, 57 astensioni

Prevenzione del crimine e giustizia penale	A/RES/74/176 Rafforzare il coordinamento degli sforzi contro la tratta di persone	Bielorussia	Co-sponsor della Risoluzione	Approvata per consenso
Contrastare l'uso della tecnologia dell'informazione e della comunicazione per scopi criminali	A/RES/74/247 Contrastare l'uso della tecnologia dell'informazione e della comunicazione per scopi criminali	Federazione Russa	Voto contrario	79 a favore, 60 contrari, 33 astensioni
Controllo internazionale della droga	A/RES/74/178 Cooperazione internazionale per affrontare e contrastare il problema mondiale della droga	Messico	Co-sponsor della Risoluzione	Approvata per consenso

Fonte: Nazioni Unite, Assemblea generale

## 1.2. Consiglio diritti umani

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

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

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

Nel corso del 2019, il Consiglio ha svolto:

- tre sessioni ordinarie: 40<sup>a</sup> (25 febbraio-22 marzo); 41<sup>a</sup> (24 giugno-12 luglio); 42<sup>a</sup> (9-27 settembre);
- nessuna sessione speciale;
- tre sessioni di UPR: 32<sup>a</sup> (21 gennaio-1 febbraio); 33<sup>a</sup> (6-17 maggio), 34<sup>a</sup> (4-15 novembre).

Nel 2019, l'Italia è rappresentata in Consiglio diritti umani dall'Amb. Gian Lorenzo Cornado, Rappresentante Permanente presso le Organizzazioni Internazionali in Ginevra, dal Primo Consigliere Daniela d'Orlandi e dal Primo Segretario Massimo Baldassarre.

### 1.2.1. Comportamento dell'Italia al Consiglio diritti umani nel 2019

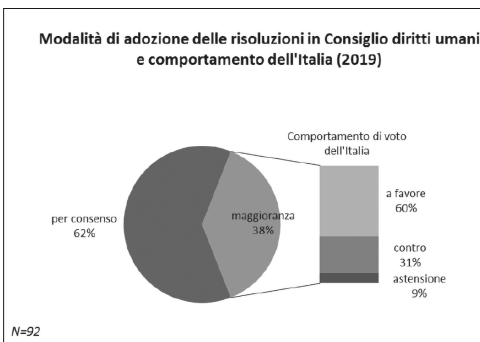
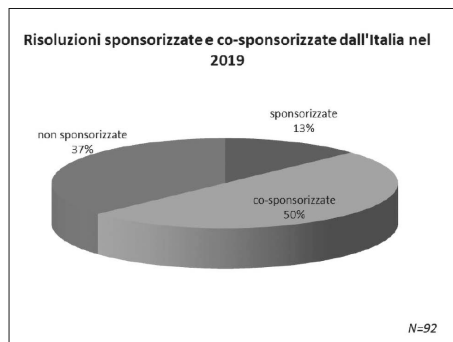
Nel 2019, l'Italia ha partecipato alle sessioni del Consiglio diritti umani in qualità di Stato membro (dunque, con diritto di voto, per il triennio 2019-2021).

Complessivamente, nel 2019 il Consiglio diritti umani ha adottato 92 risoluzioni (+7 rispetto al 2018), così distribuite: 29 risoluzioni nel corso della 40<sup>a</sup> sessione; 26 nel corso della 41<sup>a</sup> sessione; 37 nel corso della 42<sup>a</sup> sessione. Di queste risoluzioni, 57 sono state adottate per consenso da parte di tutti gli Stati membri, mentre per 35 di esse è stato necessario un voto a maggioranza dei membri del Consiglio, rivelando dunque un livello di conflittualità leggermente superiore rispetto all'anno precedente, quando le risoluzioni adottate a maggioranza erano pari al 36% del totale.

In questo paragrafo si intende analizzare il comportamento dell'Italia presso il Consiglio diritti umani nel 2019, con particolare riferimento a due specifiche dimensioni: l'impegno diplomatico dell'Italia nella negoziazione e presentazione delle risoluzioni, e il suo comportamento di voto.

In relazione alla prima dimensione, è possibile rilevare che il 63% delle risoluzioni adottate dal Consiglio sono state negoziate con la partecipazione diretta (sponsor) o il sostegno diplomatico (co-sponsor) dell'Italia. Delle 92 risoluzioni adottate, infatti, l'Italia ne ha sponsorizzate 12 (rispetto alle 11 del 2018) e co-sponsorizzate 46 (come nel 2018).

La metà delle 12 risoluzioni direttamente promosse dall'Italia sono di natura tematica e fanno riferimento ai diritti di bambini e adolescenti (SDGs 2.2, 3.2, 4, 5, 8.7, 16.2) alla libertà religiosa e di credo, all'educazione e formazione ai diritti umani (SDGs 4: fornire un'educazione di qualità, equa ed inclusiva, e opportunità di apprendimento per tutti). Le altre sei risoluzioni riguardano la situazione dei diritti umani in Repubblica Democratica Popolare di Korea, Myanmar, Siria e Bielorussia.



Per quel che riguarda il comportamento di voto dell'Italia, quest'ultima è risultata «vincitrice» in 21 delle 35 votazioni effettuate; 11 risoluzioni sono invece state adottate a maggioranza dal Consiglio nonostante il voto contrario dell'Italia; in 3 votazioni l'Italia si è astenuta.

In particolare, l'Italia ha appoggiato risoluzioni promosse da Paesi appartenenti, di fatto, a tutti i gruppi regionali presenti in Consiglio: dei 21 voti favorevoli espressi, 8 hanno infatti riguardato risoluzioni presentate da Paesi del Gruppo occidentale (Regno Unito, Finlandia, Svezia, Paesi Bassi, Islanda), 3 del Gruppo Europa orientale (Romania, Georgia e Ucraina), 3 del Gruppo asiatico (Pakistan), 3 del Gruppo America Latina (Argentina, Uruguay, Perù), e 4 voti sono stati espressi a favore di risoluzioni promosse trasversalmente da Paesi appartenenti a due o più gruppi regionali.

I voti contrari sono stati espressi nei confronti di risoluzioni presentate da Cuba (6 su 11), Venezuela (3), Pakistan (1) e Cina (1). Infine, le astensioni sono state distribuite tra Gruppo asiatico (2: Pakistan) e Gruppo africano (1: Angola).

La tabella seguente sintetizza i dati relativi ad entrambe le dimensioni sin qui considerate e mostra, in particolare, che delle risoluzioni sponsorizzate o co-sponsorizzate dall'Italia, il 75% è stato adottato per consenso dal Consiglio, mentre il 25% con voto a maggioranza.

*Quadro sintetico del comportamento dell'Italia al Consiglio diritti umani nel 2019*

	Adottate per consenso dal Consiglio	Adottate dal Consiglio con voto a maggioranza			Tot.
		Italia: voto favorevole	Italia: voto contrario	Italia: astensione	
Risoluzioni sponsorizzate dall'Italia	7	5	-	-	12
Risoluzioni co-sponsorizzate dall'Italia	36	10	-	-	46
Risoluzioni non sponsorizzate dall'Italia	14	6	11	3	34
Tot.	57	21	11	3	92

*Consiglio diritti umani: risoluzioni sponsorizzate dall'Italia nel 2019*

<b>Risoluzione</b>	<b>Altri sponsor della risoluzione</b>	<b>Esito della votazione</b>
A/HRC/RES/40/10 Libertà di religione o credo	Romania et al.	Approvata per consenso
A/HRC/RES/40/14 Diritti del bambino: empowerment dei bambini con disabilità per il godimento dei loro diritti umani, anche attraverso l'educazione inclusiva	Uruguay e Romania	Approvata per consenso
A/HRC/RES/40/15 Trentesimo anniversario della Convenzione sui diritti del bambino	Uruguay e Romania	Approvata per consenso
A/HRC/RES/40/17 Situazione dei diritti umani in Siria	Regno Unito et al.	28 a favore, 5 contrari, 14 astensioni
A/HRC/RES/40/20 Situazione dei diritti umani in Repubblica Democratica Popolare di Korea	Romania et al.	Approvata per consenso
A/HRC/RES/40/29 Situazione dei diritti umani in Myanmar	Romania et al.	37 a favore, 3 contrari, 7 astensioni
A/HRC/RES/41/8 Conseguenze dei matrimoni dei bambini, precoci e forzati	Paesi Bassi et al.	Approvata per consenso
A/HRC/RES/41/13 Gioventù e diritti umani	El Salvador et al.	Approvata per consenso
A/HRC/RES/41/22 Situazione dei diritti umani in Bielorussia	Finlandia et al.	20 a favore, 6 contrari e 21 astensioni
A/HRC/RES/41/23 Situazione dei diritti umani in Siria	Regno Unito et al.	26 a favore, 7 contrari, 14 astensioni
A/HRC/RES/42/7 Programma mondiale per l'educazione ai diritti umani: adozione del piano d'azione per la quarta fase	Slovenia et al.	Approvata per consenso
A/HRC/RES/42/27 Situazione dei diritti umani in Siria	Regno Unito, Qatar et al.	27 a favore, 6 contrari, 13 astensioni

Fonte: Nazioni Unite, Consiglio diritti umani

*segue*

*Consiglio diritti umani: risoluzioni co-sponsorizzate dall'Italia nel 2019*

<b>Risoluzione</b>	<b>Sponsor della Risoluzione</b>	<b>Esito della votazione</b>
40ª [25 febbraio - 22 marzo]		
A/HRC/RES/40/1 Promuovere riconciliazione, responsabilità e diritti umani in Sri Lanka	Regno Unito	Approvata per consenso
A/HRC/RES/40/2 Promozione e protezione dei diritti umani in Nicaragua	Argentina	23 a favore, 3 contrari, 21 astensioni
A/HRC/RES/40/6 Promozione del godimento dei diritti culturali di tutti e del rispetto della diversità culturale	Cuba	Approvata per consenso
A/HRC/RES/40/7 Diritto al cibo	Cuba	Approvata per consenso
A/HRC/RES/40/9 Diritti umani, democrazia, stato di diritto	Romania	Approvata per consenso
A/HRC/RES/40/11 Riconoscere il contributo dei difensori dei diritti umani ambientali al godimento dei diritti umani, alla protezione dell'ambiente e allo sviluppo sostenibile	Norvegia	Approvata per consenso
A/HRC/RES/40/16 Mandato del Relatore speciale sulla promozione e protezione dei diritti umani e delle libertà fondamentali nella lotta al terrorismo	Messico	Approvata per consenso
A/HRC/RES/40/18 Situazione dei diritti umani in Iran	Svezia	22 a favore, 7 contrari, 18 astensioni
A/HRC/RES/40/19 Situazione dei diritti umani in Sud Sudan	Regno Unito	Approvata per consenso
A/HRC/RES/40/26 Assistenza tecnica e capacity building per il Mali nel campo dei diritti umani	Angola	Approvata per consenso
A/HRC/RES/40/27 Assistenza tecnica e capacity building per migliorare la situazione dei diritti umani in Libia	Angola	Approvata per consenso
A/HRC/RES/40/28 Cooperazione con la Georgia	Georgia	19 a favore, 3 contrari, 25 astensioni



41ª [24 giugno - 12 luglio]		
A/HRC/RES/41/1 Situazione dei diritti umani in Eritrea	Paesi Bassi	21 a favore, 13 contrari, 13 astensioni
A/HRC/RES/41/2 Promozione e protezione dei diritti umani nelle Filippine	Islanda	18 a favore, 14 contrari, 15 astensioni
A/HRC/RES/41/9 L'impatto negativo della corruzione sul godimento dei diritti umani	Marocco	Approvata per consenso
A/HRC/RES/41/10 Accesso alle medicine e ai vaccini nell'ambito del diritto di ciascuno al godimento dei più alti standard di salute fisica e mentale	Brasile	Approvata per consenso
A/HRC/RES/41/11 Tecnologie digitali nuove ed emergenti e diritti umani	Repubblica di Korea	Approvata per consenso
A/HRC/RES/41/12 Diritti alla libertà di riunione pacifica e di associazione	Repubblica Ceca	Approvata per consenso
A/HRC/RES/41/14 Equa remunerazione	Sudafrica e Islanda	Approvata per consenso
A/HRC/RES/41/15 Mandato del Relatore speciale delle Nazioni Unite sui diritti umani delle persone sfollate	Austria, Honduras e Uganda	Approvata per consenso
A/HRC/RES/41/16 Diritto all'educazione: seguiti della risoluzione 8/4 del Consiglio diritti umani	Portogallo	Approvata per consenso
A/HRC/RES/41/17 Accelerare gli sforzi per eliminare ogni forma di violenza contro le donne: prevenire e rispondere alla violenza contro donne e bambine nei contesti digitali	Canada	Approvata per consenso
A/HRC/RES/41/18 Mandato dell'Esperto indipendente sulla protezione contro la violenza e la discriminazione basate sull'orientamento sessuale e l'identità di genere	Argentina e Uruguay	27 a favore, 12 contrari, 7 astensioni
A/HRC/RES/41/25 Cooperazione con e assistenza all'Ucraina nel campo dei diritti umani	Ucraina	20 a favore, 5 contrari, 22 astensioni
A/HRC/RES/41/26 Rinnovo del mandato del team di esperti internazionali sulla situazione in Kasai	Angola	Approvata per consenso

42ª [9-27 settembre]		
A/HRC/RES/42/2 Situazione dei diritti umani in Yemen	Paesi Bassi	22 a favore, 12 contrari, 11 astensioni
A/HRC/RES/42/5 Diritti umani ad acqua potabile sicura e ai servizi igienico-sanitari	Spagna e Germania	Approvata per consenso
A/HRC/RES/42/6 Il ruolo della prevenzione nella promozione e protezione dei diritti umani	Ucraina e Uruguay	Approvata per consenso
A/HRC/RES/42/10 Relatore speciale sulle forme contemporanee di schiavitù, incluse le sue cause e conseguenze	Regno Unito e Australia	Approvata per consenso
A/HRC/RES/42/11 Diritti umani e amministrazione della giustizia, inclusa la giustizia minorile	Austria	Approvata per consenso
A/HRC/RES/42/12 Diritti umani delle persone anziane	Argentina	Approvata per consenso
A/HRC/RES/42/13 Diritto alla sicurezza sociale	Sudafrica	Approvata per consenso
A/HRC/RES/42/14 Celebrazioni del XXV anniversario della Dichiarazione di Pechino e della piattaforma d'azione	Cina e Francia	Approvata per consenso
A/HRC/RES/42/15 Diritto alla riservatezza nell'era digitale	Brasile e Germania	Approvata per consenso
A/HRC/RES/42/16 Diritto di ciascuno al godimento dei più alti standard di salute fisica e mentale	Brasile	Approvata per consenso
A/HRC/RES/42/17 Diritti umani e giustizia di transizione	Svizzera	Approvata per consenso
A/HRC/RES/42/19 Diritti umani e popolazioni indigene	Messico e Guatemala	Approvata per consenso
A/HRC/RES/42/22 Detenzione arbitraria	Francia	Approvata per consenso
A/HRC/RES/42/24 La questione della pena di morte	Benin e Repubblica di Moldova	26 a favore, 14 contrari, 6 astensioni
A/HRC/RES/42/28 Cooperazione con le Nazioni Unite, i suoi rappresentanti e meccanismi nel campo dei diritti umani	Ghana e Irlanda	36 a favore, nessun contrario, 11 astensioni

A/HRC/RES/42/30 Promuovere la cooperazione internazionale per sostenere i meccanismi nazionali per l'implementazione, il monitoraggio e il follow-up	Paraguay e Brasile	Approvata per consenso
A/HRC/RES/42/32 Rafforzamento dell'assistenza tecnica e del capacity building nel campo dei diritti umani	Tailandia et al.	Approvata per consenso
A/HRC/RES/42/33 Assistenza alla Somalia nel campo dei diritti umani	Regno Unito e Somalia	Approvata per consenso
A/HRC/RES/42/34 Assistenza tecnica e di capacity building alla Repubblica Democratica del Congo nel campo dei diritti umani	Angola	Approvata per consenso
A/HRC/RES/42/35 Assistenza tecnica e capacity building per migliorare ulteriormente la situazione dei diritti umani in Sudan	Angola	Approvata per consenso
A/HRC/RES/42/36 Assistenza tecnica e di capacity building alla Repubblica Centrafricana nel campo dei diritti umani	Angola	Approvata per consenso

Fonte: Nazioni Unite, Consiglio diritti umani

### Consiglio diritti umani: risoluzioni non sponsorizzate dall'Italia nel 2019

Risoluzione	Sponsor della Risoluzione	Esito della votazione	Informazioni relative all'Italia
40ª [25 febbraio - 22 marzo]			
A/HRC/RES/40/3 Impatto negativo delle misure coercitive unilaterali sul godimento dei diritti umani e	Venezuela	27 a favore, 15 contrari, 7 astensioni	Voto contrario
A/HRC/RES/40/4 L'impatto negativo del mancato rimpatrio dei fondi di origine illecita nei Paesi d'origine sul godimento dei diritti umani, e l'importanza di migliorare la cooperazione internazionale	Angola	31 a favore, 2 contrari, 14 astensioni	Astensione
A/HRC/RES/40/5 Eliminazione della discriminazione contro donne e bambine nello sport	Sudafrica	Approvata per consenso	-

A/HRC/RES/40/8 Effetti del debito estero e di altri obblighi finanziari internazionali correlati degli Stati sul pieno godimento di tutti i diritti umani, in particolare dei diritti economici, sociali e culturali	Cuba	27 a favore, 14 contrari, 6 astensioni	Voto contrario
A/HRC/RES/40/12 Questione della realizzazione in tutti i Paesi dei diritti economici, sociali e culturali	Portogallo	Approvata per consenso	-
A/HRC/RES/40/13 Assicurare responsabilità e giustizia per tutte le violazioni del diritto internazionale nei Territori palestinesi occupati, inclusa Gerusalemme est	Pakistan	23 a favore, 8 contrari, 15 astensioni	Astensione
A/HRC/RES/40/21 Diritti umani nel Golan siriano occupato	Pakistan	26 a favore, 16 contrari, 5 astensioni	Voto contrario
A/HRC/RES/40/22 Diritto del popolo palestinese all'autodeterminazione	Pakistan	41 a favore, 3 contrari, 2 astensioni	Voto favorevole
A/HRC/RES/40/23 Situazione dei diritti umani nei Territori palestinesi occupati, inclusa Gerusalemme est	Pakistan	39 a favore, 3 contrari, 5 astensioni	Voto favorevole
A/HRC/RES/40/24 Insedimenti israeliani nei Territori palestinesi occupati, inclusa Gerusalemme est, e nelle alture del Golan occupate	Pakistan	32 a favore, 5 contrari, 10 astensioni	Voto favorevole
A/HRC/RES/40/25 Contrastare l'intolleranza, gli stereotipi negativi, la stigmatizzazione, la discriminazione, l'incitamento alla violenza e la violenza contro le persone sulla base della religione o del credo	Pakistan	Approvata per consenso	-
41ª [24 giugno - 12 luglio]			
A/HRC/RES/41/3 Rafforzamento della cooperazione internazionale nel campo dei diritti umani	Venezuela	28 a favore, 14 contrari, 5 astensioni	Voto contrario
A/HRC/RES/41/4 Promozione del diritto alla pace	Cuba	32 a favore, 13 contrari, 2 astensioni	Voto contrario
A/HRC/RES/41/5 Diritti umani e solidarietà internazionale	Cuba	32 a favore, 14 contrari, 1 astensione	Voto contrario
A/HRC/RES/41/6 Eliminazione di tutte le forme di discriminazione contro donne e bambine	Colombia e Messico	Approvata per consenso	-

segue

A/HRC/RES/41/7 Diritti umani dei migranti	Messico	Approvata per consenso	-
A/HRC/RES/41/19 Il contributo dello sviluppo al godimento di tutti i diritti umani	Cina	33 a favore, 13 contrari, nessuna astensione	Voto contrario
A/HRC/RES/41/20 Impatto della vendita di armi sui diritti umani	Ecuador e Perù	Approvata per consenso	-
A/HRC/RES/41/21 Diritti umani e cambiamenti climatici	Bangladesh, Filippine e Vietnam	Approvata per consenso	-
A/HRC/RES/41/24 Forum sociale	Cuba	Approvata per consenso	-
42ª [9-27 settembre]			
A/HRC/RES/42/1 Composizione dello staff dell'Ufficio dell'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i diritti umani	Cuba	30 a favore, 13 contrario, 4 astensioni	Voto contrario
A/HRC/RES/42/3 Situazione dei diritti umani dei mussulmani Rohingya e altre minoranze in Myanmar	Pakistan e Finlandia	32 a favore, 2 contrari, 7 astensioni	Voto favorevole
A/HRC/RES/42/4 Rafforzare la cooperazione e l'assistenza tecnica nel campo dei diritti umani in Venezuela	Pakistan	18 a favore, 6 contrari, 23 astensioni	Astensione
A/HRC/RES/42/8 Promozione di un ordine internazionale democratico ed equo	Cuba	25 a favore, 14 contrari, 8 astensioni	Voto contrario
A/HRC/RES/42/9 Uso dei mercenari come strumento di violazione dei diritti umani e impedimento all'esercizio del diritto dei popoli all'autodeterminazione	Cuba	29 a favore, 14 contrari, 4 astensioni	Voto contrario
A/HRC/RES/42/18 Terrorismo e diritti umani	Egitto e Messico	Approvata per consenso	-
A/HRC/RES/42/20 Diritti umani e popolazioni indigene: mandato del Relatore speciale sui diritti delle popolazioni indigene	Messico e Guatemala	Approvata per consenso	-
A/HRC/RES/42/21 Protezione dei diritti dei lavoratori esposti a sostanze e rifiuti pericolosi	Angola	Approvata per consenso	-

A/HRC/RES/42/23 Diritto allo sviluppo	Venezuela	27 a favore, 13 contrari, 7 astensioni	Voto contrario
A/HRC/RES/42/25 Situazione dei diritti umani in Venezuela	Perù	19 a favore, 7 contrari, 21 astensioni	Voto favorevole
A/HRC/RES/42/26 Situazione dei diritti umani in Burundi	Finlandia	23 a favore, 11 contrari, 13 astensioni	Voto favorevole
A/HRC/RES/42/29 Dalla retorica alla realtà: un invito globale per azioni concrete contro razzismo, discriminazione razziale, xenofobia e relativa intolleranza	Angola	Appro- vata per consenso	-
A/HRC/RES/42/31 Assistenza tecnica e di capacity building allo Yemen nel campo dei diritti umani	Iraq	Appro- vata per consenso	-
A/HRC/RES/42/37 Servizi consultivi e assistenza tecnica per la Cambogia	Giappone	Appro- vata per consenso	-

Fonte: Nazioni Unite, Consiglio diritti umani

### 1.2.2. Esame periodico universale

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

Nel 2014, l'Italia è stata sottoposta al secondo ciclo di UPR (20<sup>a</sup> sessione): in tale sede, l'Italia ha ricevuto 186 raccomandazioni, accettandone pienamente 176 e respingendone 10. Le informazioni dettagliate sull'esito del secondo Esame periodico universale dell'Italia sono contenute nell'edizione 2015 dell'Annuario italiano dei diritti umani (pp. 116-119).

Il 14 novembre 2019, l'Italia è stata sottoposta al terzo ciclo di UPR (34<sup>a</sup> sessione, 4-15 novembre 2019) insieme ad altri 13 Paesi: Angola, Egitto, Madagascar, Gambia, Fiji, Iran, Iraq, Kazakhstan, Bolivia, El Salvador, San Marino, Slovenia, Bosnia-Erzegovina. Nel corso dell'Esame, facilitato da una troika composta da Sudafrica, Australia, Slovacchia, l'Italia è stata rappresentata da una delegazione di alto livello, composta da 31 membri tra funzionari ministeriali, parlamentari e diplomatici, e guidata da Manlio Di Stefano, sottosegretario di Stato per gli affari esteri.

## Documentazione relativa al terzo ciclo di Esame periodico universale dell'Italia

Rapporto dell'Italia	A/HRC/WG.6/34/ITA/1
Rapporto contenente informazioni delle Nazioni Unite	A/HRC/WG.6/34/ITA/2
Rapporto contenente informazioni di altri attori (ONG e Consiglio d'Europa)	A/HRC/WG.6/34/ITA/3
Rapporto finale contenente le raccomandazioni all'Italia	A/HRC/43/4
Osservazioni dell'Italia alle raccomandazioni formulate	A/HRC/43/4/Add.1
Data dell'Esame periodico universale dinanzi al Gruppo di lavoro del Consiglio diritti umani	4 novembre 2019, durante la 34 <sup>a</sup> sessione dell'Esame periodico universale (4-15 novembre 2019)

Nel corso dell'illustrazione del rapporto, il sottosegretario Di Stefano ha illustrato le azioni intraprese dall'Italia a livello nazionale e internazionale a favore della promozione dei diritti umani. In particolare, nel rapporto si rende noto che l'Italia ha implementato 153 delle 176 raccomandazioni accettate nel corso del secondo ciclo di UPR, mentre le rimanenti raccomandazioni sono in fase di attuazione e riguardano la creazione di un'istituzione nazionale indipendente per i diritti umani.

Nel corso del dibattito interattivo che ne è seguito, la delegazione italiana ha dovuto rispondere a domande, preoccupazioni e raccomandazioni espresse dai rappresentanti di 121 Paesi membri delle Nazioni Unite.

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 e dei Relatori speciali delle Nazioni Unite; e la sintesi delle informazioni aggiuntive pervenute da altri *stakeholders*, in questo caso organizzazioni non-governative, Consiglio d'Europa, Agenzia dell'Unione Europea per i diritti fondamentali e l'Ufficio per le istituzioni democratiche e i diritti umani dell'OSCE. L'Italia, inoltre, ha dovuto tener conto delle richieste di chiarimenti inviate per iscritto al Governo prima della sessione da parte di Regno Unito, Germania, Belgio, Portogallo, Slovenia, Svezia, Stati Uniti d'America e Uruguay.

Al termine di questa prima fase, l'Italia ha ricevuto 306 raccomandazioni sulle possibili misure (giuridiche, politiche e istituzionali) da adottare per potenziare il sistema nazionale di promozione e protezione dei diritti umani (doc. A/HRC/43/4). Poco più della metà delle raccomandazioni ricevute riguardano quattro aree tematiche, nell'ordine: discriminazione razziale (15,4%), istituzioni nazionali per i diritti umani (15%), diritti di migranti, rifugiati e richiedenti asilo (14,1%), diritti delle donne, uguaglianza di genere, violenza contro le donne (10,5%).

L'analisi diacronica, disaggregata per aree tematiche, delle raccomandazioni ricevute nei tre cicli di UPR a cui l'Italia è stata sin qui sottoposta (2010, 2014 e 2019) consente di individuare linee di tendenza e principali criticità (strutturali e/o contingenti) del sistema nazionale di protezione dei diritti umani, così come vengono percepite dai suoi «pari» nell'ambito della comunità internazionale.

Il primo dato che emerge chiaramente è che le raccomandazioni più ricorrenti (in termini assoluti e percentuali) formulate nei confronti dell'Italia riguardano stabilmente, in tutti e tre i cicli di UPR, i temi relativi alle discriminazioni razziali e ai diritti di migranti e richiedenti asilo. È evidente, dunque, che per la comunità internazionale degli stati tali tematiche rappresentano le principali criticità strutturali dell'Italia, che è chiamata ad intraprendere azioni ulteriori e più incisive soprattutto per contrastare i crescenti casi di discorsi d'odio in ambito pubblico, le discriminazioni compiute a livello amministrativo, le violazioni del principio di non-respingimento, nonché per migliorare le condizioni di accoglienza nei centri per persone migranti.

A questi due temi si aggiunge l'invito a creare istituzioni nazionali indipendenti per i diritti umani, in linea con i Principi di Parigi. Si tratta di una carenza sempre più sentita da parte della comunità internazionale: il numero di raccomandazioni in materia è infatti costantemente aumentato nel corso degli anni, passando dalle 16 del 2010 (10% del totale delle raccomandazioni) alle 46 del 2019 (15%).

Altre due tematiche stanno gradualmente acquisendo sempre maggior rilievo, facendo registrare un costante e sensibile aumento in quanto a numero di raccomandazioni: si tratta del rispetto dei diritti delle donne (con particolare riferimento all'uguaglianza di genere in ambito lavorativo e al contrasto di ogni forma di violenza), il cui numero è passato da 2 nel 2010 (1,3% del totale) a 32 nel 2019 (10,5%); e della promozione dei diritti economici e sociali (sotto forma di tutela dello stato sociale), passato da 2 nel 2010 a 16 nel 2019.

In aggiunta a preoccupazioni costanti o crescenti, nuovi temi sono emersi nel corso del tempo, in relazione a specifiche contingenze. Nel 2019, ad esempio, hanno fatto la loro comparsa alcune raccomandazioni riguardanti la necessità per l'Italia di tutelare in maniera più efficace i difensori dei diritti umani (a seguito dei tentativi di criminalizzazione dell'operato delle Ong che effettuano missioni di ricerca e soccorso nel Mediterraneo) e di contrastare i fenomeni contemporanei di riduzione in schiavitù, soprattutto nell'ambito del lavoro agricolo.



*Numero di raccomandazioni per area tematica ricevute dall'Italia nel corso dei cicli 1-3 di UPR*

	Aree tematiche	III Ciclo		II Ciclo		I Ciclo	
		[Novembre 2019]		[Ottobre 2014]		[Febbraio 2010]	
		N	%	N	%	N	%
1	Discriminazione razziale	47	15,4	33	17,6	25	15,9
2	Istituzioni nazionali per i diritti umani	46	15,0	25	13,4	16	10,2
3	Migranti e richiedenti asilo	43	14,1	20	10,7	24	15,3
4	Diritti delle donne, uguaglianza di genere, violenza contro le donne	32	10,5	18	9,6	2	1,3
5	Diritti economici e sociali	16	5,2	5	2,7	2	1,3
6	Tratta	15	4,9	8	4,3	9	5,7
7	Tortura e condizioni di detenzione	15	4,9	6	3,2	5	3,2
8	Orientamento sessuale e identità di genere	14	4,6	5	2,7	4	2,5
9	Minoranze	13	4,2	16	8,6	19	12,1
10	Strumenti internazionali	12	3,9	24	12,8	18	11,5
11	Diritti dei bambini	11	3,6	9	4,8	10	6,4
12	Persone con disabilità	11	3,6	3	1,6	0	0,0
13	Diritto all'educazione ed educazione ai diritti umani	8	2,6	1	0,5	4	2,5
14	Giustizia e diritti civili	6	2,0	3	1,6	4	2,5
15	Altro	4	1,3	2	1,1	1	0,6
16	Difensori dei diritti umani	3	1,0	0	0,0	0	0,0
17	Cooperazione allo sviluppo	2	0,7	4	2,1	2	1,3
18	Libertà di espressione e di stampa	2	0,7	3	1,6	7	4,5
19	Forme contemporanee di schiavitù	2	0,7	0	0,0	0	0,0
20	Commercio d'armi	2	0,7	0	0,0	0	0,0
21	Cooperazione con NU (UPR, Treaty Bodies...)	1	0,3	2	1,1	2	1,3
22	Libertà di religione	1	0,3	0	0,0	3	1,9
	TOT	306	100	187	100,0	157	100,0

L'Italia ha pienamente accettato 292 delle 306 raccomandazioni formulate (circa il 95% del totale: v. A/HRC/43/4/Add.1).

Le raccomandazioni n. 2 e 6 («ratificare la Convenzione sulla protezione dei diritti dei lavoratori migranti e dei membri delle loro famiglie e allineare le politiche in materia di asilo e migrazione agli standard internazionali ed europei», Honduras e Gibuti) sono state parzialmente accettate. Il Governo,

infatti, sostiene che, pur non aderendo alla Convenzione, il quadro giuridico italiano garantisce già i diritti dei migranti regolari e irregolari.

L'Italia ha invece respinto 11 raccomandazioni (rispetto alle 9 del II ciclo e alle 12 del I ciclo).

- Raccomandazioni 1 e 276: *ratificare la Convenzione sulla protezione dei diritti dei lavoratori migranti e dei membri delle loro famiglie* (raccomandazione già respinta nell'ambito dei primi due cicli di UPR). Il Governo si è limitato a ricordare che, in linea con la tradizionale posizione comune dell'Unione Europea, gli Stati europei non sottoscriveranno la Convenzione.

- Raccomandazione 7: *firmare e ratificare il Trattato per la proibizione delle armi nucleari e contemplare una valutazione d'impatto sui diritti umani nei meccanismi nazionali di controllo delle esportazioni d'armi* (Ecuador). Pur condividendo l'obiettivo di un mondo libero dalle armi nucleari, il Governo sostiene che l'approccio dell'Italia si fonda sull'art. VI del Trattato sulla non proliferazione delle armi nucleari e sull'idea che tale obiettivo possa essere raggiunto solo gradualmente, con il coinvolgimento di tutti gli attori rilevanti e attraverso una serie di passi concreti e gradualità; al contrario, alcune delle disposizioni del Trattato per la proibizione delle armi nucleari solleverebbero dubbi sulla sua reale capacità di funzionare come uno strumento di disarmo nucleare irreversibile, trasparente e verificabile.

- Raccomandazione 135: *rivedere il quadro normativo sul controllo delle armi da fuoco, data la correlazione tra il loro uso e i femminicidi* (Perù). I dati relativi ai casi di femminicidio nel 2019 mostrano che le armi da fuoco sono state utilizzate solo nel 18% dei casi; inoltre, la legislazione attuale prevede già che il questore possa adottare prontamente le misure più opportune relative alla detenzione di armi da fuoco quando vengono segnalati casi di violenza domestica e stalking.

- Raccomandazione 271: *indagare su tutte le accuse di maltrattamenti e uso eccessivo della forza nei confronti di migranti e richiedenti asilo; punire gli autori e garantire che i funzionari delle forze dell'ordine ricevano un'adeguata formazione professionale* (Pakistan). Il Governo chiarisce che l'uso della forza da parte delle forze dell'ordine è regolato dal codice penale e non vi sono eccezioni al principio di azione penale obbligatoria; inoltre, il Dipartimento di pubblica sicurezza presta già la massima attenzione al potenziamento dei corsi di formazione per gli agenti delle forze dell'ordine.

- Raccomandazioni 279, 281 e 302: *attuare il principio di non-respingimento e le norme minime relative ai diritti di migranti e richiedenti asilo* (Kenya); *fornire protezione umanitaria a tutti i migranti, in particolare a coloro che non hanno diritto allo status di rifugiato ma non sono in grado di tornare in patria* (Pakistan); *rivedere la l. 132 del 2018 sulla detenzione di richiedenti asilo per allinearla al diritto internazionale dei rifugiati e dei diritti umani* (Sudafrica). Secondo il Governo, il principio di non-respingimento è già contemplato dalla legislazione italiana ed è pienamente rispettato nella pratica; inoltre, la tutela dei diritti di migranti e richiedenti avviene nel pieno rispetto del diritto nazionale, europeo e internazionale. Infine, è previsto il rilascio di un permesso per «protezione speciale» allorché la Commissione territoriale per la protezione internazionale non riconosca allo straniero o apolide lo status di rifugiato o

di protezione sussidiaria, ma ritenga impossibile il suo allontanamento per il rischio di subire persecuzioni o torture.

- Raccomandazioni 289 e 298: *garantire l'esame individuale della situazione di ciascun migrante al fine di porre fine alla pratica delle espulsioni collettive* (Burkina Faso e Argentina). Il Governo italiano ribadisce di non aver mai effettuato espulsioni collettive: ogni singolo ordine di espulsione è basato su una valutazione obiettiva della situazione individuale della persona interessata.

- Raccomandazione 291: *sottoscrivere il Global Compact per una migrazione sicura, ordinata e regolare* (Colombia). Dopo essersi astenuto in sede di adozione del Global Compact, il Governo dichiara di non poter accettare tale raccomandazione poiché è ancora in corso la discussione da parte del Parlamento italiano sull'opportunità di aderire al Patto.

### 1.2.3. Procedure speciali

Nel corso del 2019, il Consiglio diritti umani non ha attivato nuove procedure speciali: in totale, dunque, hanno operato presso il Consiglio 44 procedure speciali tematiche e 10 per Paese.

Si segnala, in particolare, che nel 2019 Maria Grazia Giammarinaro ha ricoperto l'incarico di Relatrice speciale sulla tratta di persone, in particolare donne e bambini.

Nel 2019 l'Italia è stata interessata complessivamente da un rapporto tematico (Relatrice speciale sulle forme moderne di schiavitù, incluse le sue cause e conseguenze) e quattro comunicazioni.

*Rapporto della Relatrice speciale sulle forme moderne di schiavitù, incluse le sue cause e conseguenze, Urmila Bhoola (A/HRC/42/44/ADD.1).*

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

Pertanto, la relatrice speciale raccomanda all'Italia di:

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

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

### *Visite delle Procedure speciali in Italia (2002-2019)*

<b>Data</b>	<b>Mandato delle Procedure speciali</b>	<b>Rapporto</b>
3-12 ottobre 2018	Forme moderne di schiavitù, incluse le sue cause e conseguenze	A/HRC/42/44/Add.1
10-16 maggio 2017	Esecuzioni extragiudiziali, sommarie e arbitrarie	A/72/335
1-5 giugno 2015	Popolazione di discendenza africana	A/HRC/33/61/Add.1
2-5 dicembre 2014	Diritti umani dei migranti	A/HRC/29/36/Add.2
7-9 luglio 2014	Detenzione arbitraria	A/HRC/30/36/Add.3
11-18 novembre 2013	Libertà di opinione ed espressione	A/HRC/26/30/Add.3
12-20 settembre 2013	Tratta di esseri umani	A/HRC/26/37/Add.4
30 settembre - 8 ottobre 2012	Diritti dei migranti	A/HRC/23/46/Add.3
15-26 gennaio 2012	Violenza contro le donne	A/HRC/20/16/Add.2
3-14 novembre 2008	Detenzione arbitraria	A/HRC/10/21/Add.5
9-13 ottobre 2006	Forme contemporanee di razzismo	A/HRC/4/19/Add.4
20-29 ottobre 2004	Libertà di opinione ed espressione	E/CN.4/2005/64/Add.1
7-18 giugno 2004	Diritti umani dei migranti	E/CN.4/2005/85/Add.3
11-14 marzo 2002	Indipendenza di giudici e avvocati	E/CN.4/2002/72/Add.3

*Comunicazioni delle Procedure speciali nei confronti dell'Italia.* Nel corso del

2019, l'Italia ha ricevuto quattro comunicazioni da parte, complessivamente, di 14 Procedure speciali tematiche (ovvero da circa un terzo del totale delle Procedure speciali operanti presso il Consiglio diritti umani nel 2019).

1) 3 maggio: comunicazione congiunta da parte del *Relatore speciale sul diritto ad un'abitazione adeguata quale componente del diritto a un tenore di vita adeguato*; del *Relatore speciale sui diritti umani dei migranti*; del *Relatore speciale per le questioni delle minoranze*; e del *Relatore speciale per le forme contemporanee di razzismo, discriminazione razziale, xenofobia e relativa intolleranza* sulle manifestazioni violente e motivate da odio che hanno avuto luogo tra il 2 e il 5 aprile 2019 nei confronti di 75 persone di origine rom, trasferiti in un centro di accoglienza temporanea a Torre Maura, nonché sul generale aumento dei discorsi d'odio e di sfratti forzati che colpiscono la minoranza rom.

In particolare, i Relatori speciali hanno espresso grave preoccupazione, da un lato, per le attività violente e razziste condotte da organizzazioni politiche di estrema destra e per la loro apparente totale impunità; dall'altro, per l'escalation e la normalizzazione dei discorsi d'odio a sfondo razzista e dell'incitamento alla discriminazione nella sfera politica e pubblica italiana, provenienti da alcuni leader politici, funzionari di alto rango e rappresentanti dello Stato, come il Ministro dell'interno Matteo Salvini. L'uso e la diffusione di stereotipi razzisti, infatti, concorrono ad aggravare percezioni erranee e luoghi comuni preesistenti sulle minoranze che si trovano in situazioni di vulnerabilità, contribuendo all'incitamento all'odio e, in ultima istanza, a forme di violenza nei loro confronti.

Pertanto, i Relatori invitano il Governo a fornire informazioni sullo stato delle indagini avviata dalla magistratura in relazione all'identificazione e perseguimento degli autori delle violenze perpetrate contr le persone rom; sulle misure intraprese per perseguire i responsabili dei discorsi di incitamento all'odio e alla discriminazione; sulle misure adottate per fornire adeguate soluzioni abitative, di breve e lungo termine, alla minoranza rom; sul modo in cui viene attuata la Strategia nazionale per l'inclusione delle comunità rom, sinti e caminanti, con particolare riferimento al diritto all'abitazione.

2) 15 maggio: comunicazione congiunta da parte del *Relatore speciale sulla situazione dei difensori dei diritti umani*; dell'*Esperto indipendente in materia di diritti umani e solidarietà internazionale*; del *Relatore speciale sui diritti umani dei migranti*; del *Relatore speciale per le forme contemporanee di razzismo, discriminazione razziale, xenofobia e relativa intolleranza*; del *Relatore speciale sulla tortura e altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti*; e del *Relatore speciale sulla tratta di persone, in particolare donne e bambini*, sulla «Direttiva per il coordinamento unificato dell'attività di sorveglianza delle frontiere marittime e per il contrasto all'immigrazione illegale ai sensi dell'art. 11 del d. lgs. 286/1998» (circolare ministeriale n. 14100/141), adottata il 18 marzo 2019 dal Ministro degli interni Matteo Salvini.

Secondo i Relatori speciali, tale Direttiva, che chiede alle autorità marittime e militari italiane di impedire alle navi private che hanno svolto attività di ricerca e salvataggio in acque internazionali (con particolare riferimento al nord della Libia) di accedere alle acque e ai porti territoriali italiani, ha il potenziale

di compromettere seriamente i diritti umani di migranti, richiedenti asilo e vittime di detenzioni arbitrarie, torture, tratta e altre gravi violazioni dei diritti umani.

Le disposizioni della Direttiva costituirebbero, inoltre, una violazione del principio di non-respingimento, e rappresenterebbero l'ennesimo tentativo di criminalizzare le operazioni di ricerca e salvataggio condotte dalle organizzazioni della società civile nel Mediterraneo e di intensificare ulteriormente il clima di ostilità e xenofobia nei confronti dei migranti.

Alla luce di tali considerazioni, i Relatori speciali esortano il Governo italiano a ritirare la Direttiva e di predisporre, insieme agli altri Stati membri dell'UE, una risposta rapida, coerente e basata sui diritti umani ai flussi migratori misti provenienti dalla Libia, garantendo azioni adeguate di ricerca e salvataggio nel Mediterraneo per rispettare l'obbligo primario di salvare vite in mare ed il principio di non-respingimento, ai sensi del diritto internazionale umanitario, dei rifugiati e dei diritti umani.

3) 27 maggio: comunicazione congiunta da parte del *Relatore speciale sul diritto di tutti al godimento del più alto standard raggiungibile di salute fisica e mentale*; del *Relatore speciale sull'abitazione adeguata quale componente del diritto a un tenore di vita adeguato e sul diritto alla non discriminazione in tale contesto*; del *Relatore speciale per le questioni relative alle minoranze*; e del *Relatore speciale per i diritti umani in materia di acqua potabile e servizi igienico-sanitari* sullo sgombero forzato della comunità rom di circa 450 persone residente in località Ponte Riccio, nel comune di Giugliano (Campania), avvenuto il 10 maggio 2019.

Le modalità di esecuzione dello sgombero fanno sorgere numerose preoccupazioni in merito alla loro compatibilità con il diritto e gli standard internazionali, poiché sembrano violare non solo il diritto ad un alloggio adeguato, ma anche i diritti all'acqua e ai servizi igienico-sanitari, alla salute, all'educazione e all'integrità della persona. Non si tratterebbe, inoltre, di un caso isolato, come confermato dalle numerose denunce e segnalazioni da parte delle organizzazioni di società civile.

I Relatori speciali invitano, dunque, il Governo italiano ad adottare tutte le misure necessarie per porre fine alle presunte violazioni, prevenirne il ripetersi e, nel caso in cui le indagini confermino l'esistenza di condotte illecite, perseguire i responsabili delle presunte violazioni.

4) 12 luglio: il *Relatore speciale sull'indipendenza di giudici e avvocati*, il *Relatore speciale sulla situazione dei difensori dei diritti umani*, l'*Esperto indipendente in materia di diritti umani e solidarietà internazionale*, il *Relatore speciale per i diritti umani dei migranti* e la *Relatrice speciale sulla violenza contro le donne*, le sue cause e le sue conseguenze esprimono, in una comunicazione congiunta, grave preoccupazione per la detenzione e i procedimenti penali in Italia nei confronti di Carola Rackete, capitana tedesca della nave di salvataggio dei migranti Sea-Watch 3. Secondo i Relatori speciali, si tratterebbe, infatti, dell'ennesimo tentativo di reprimere le operazioni di ricerca e salvataggio delle ONG: tentativi che mettono a rischio la vita di migliaia di migranti che tentano di attraversare il Mediterraneo e che potrebbero avere un effetto dissuasivo sui difensori dei diritti dei migranti e sulla socie-

tà civile nel suo insieme.

I Relatori speciali, inoltre, stigmatizzano e giudicano illegali le minacce ricevute dalla giudice che ha stabilito la liberazione della capitana. Le accuse politiche e ideologiche espresse nei confronti di un giudice, da parte delle autorità dell'esecutivo, semplicemente per aver adempiuto una norma consolidata di diritto internazionale pubblico che stabilisce un dovere di soccorrere persone in pericolo in mare costituiscono una grave violazione dei principi dell'indipendenza giudiziaria e della separazione dei poteri. Il dovere di rispettare e attenersi alle sentenze e le decisioni della magistratura costituisce un necessario corollario del principio della separazione dei poteri.

Pertanto, i Relatori speciali esortano le autorità italiane a interrompere immediatamente la criminalizzazione delle operazioni di ricerca e soccorso: tali azioni e misure legislative hanno il potenziale di compromettere seriamente i diritti umani dei migranti, incluse le vittime di detenzioni arbitrarie, torture e altre gravi violazioni dei diritti umani, e contravvengono direttamente agli obblighi dell'Italia in materia di diritti umani che sorgono nel corso delle operazioni di ricerca e soccorso, incluso l'obbligo non derogabile di rispettare e proteggere il diritto alla vita.

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

È stato istituito nel dicembre 1993 dall'Assemblea generale con risoluzione 48/141.

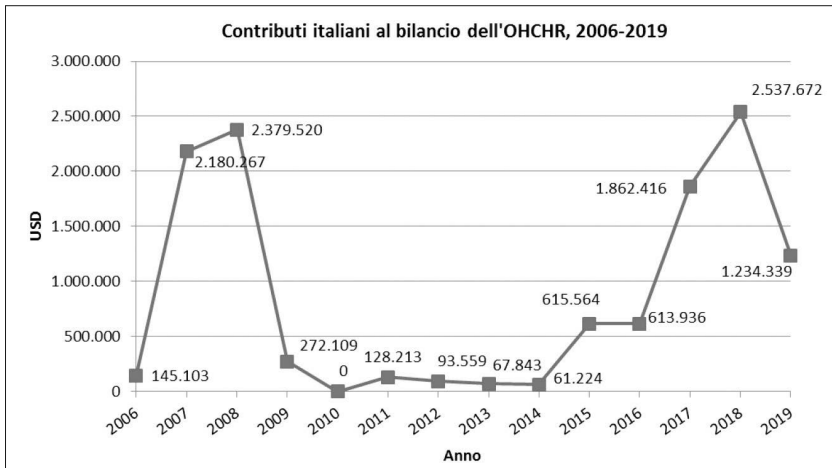
Il mandato dell'Alto Commissario è molto ampio e include la prevenzione delle violazioni dei diritti umani, la garanzia del rispetto di tutti i diritti umani, il coordinamento di tutte le attività delle Nazioni Unite in materia di diritti umani, il rafforzamento dei sistemi nazionali di protezione dei diritti umani e dello stato di diritto. In questo contesto, una delle attività strategicamente più importanti per l'Ufficio dell'Alto Commissario è il sostegno alla creazione e allo sviluppo di Commissioni nazionali indipendenti per i diritti umani. Per realizzare tale mandato, l'Ufficio dell'Alto Commissario ha consolidato la propria presenza «sul terreno», istituendo 13 uffici regionali e 13 uffici nazionali, inviando propri esperti in missioni di pace integrate delle Nazioni Unite o pianificando operazioni indipendenti di *fact finding*, nonché integrando la componente diritti umani nelle attività dei team delle Nazioni Unite a livello-Paese o di Programmi e Agenzie specializzate delle Nazioni Unite (come l'UNDP).

Nel 2019, il mandato di Alto Commissario per i diritti umani è svolto da Michelle Bachelet (Cile).

L'Ufficio dell'Alto Commissario è finanziato per un terzo dal budget ordinario delle Nazioni Unite, approvato dall'Assemblea generale ogni due anni; i restanti due terzi del budget sono finanziati da contributi volontari provenienti, prevalentemente, da Stati, ma anche da organizzazioni internazionali, fondazioni, compagnie commerciali e privati cittadini.

Nel 2019 l'Italia ha contribuito al bilancio dell'Ufficio dell'Alto Commissario stanziando circa 1.234.000 dollari (pari circa allo 0,7% dei contributi

volontari complessivi ricevuti dall'Ufficio nel 2019, 22° posto tra i donatori: v. grafico seguente).



Fonte: OHCHR, Voluntary contributions to OHCHR in 2019

#### 1.4. Alto Commissariato per i rifugiati (UNHCR)

È stato istituito dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 14 dicembre 1950, con risoluzione A/RES/428(V).

L'Agenzia ha il mandato di coordinare l'attività internazionale finalizzata alla protezione dei rifugiati e alla risoluzione dei loro problemi in ogni parte del mondo. Il suo compito primario consiste nel tutelare i diritti e il benessere dei rifugiati, e di garantire che tutti possano esercitare il diritto a chiedere asilo e cercare un rifugio sicuro in un altro Stato, con l'opzione di ritornare volontariamente nel proprio Paese, integrarsi nella comunità di arrivo o stabilirsi in un Paese terzo. Il mandato dell'UNHCR include anche l'assistenza agli apolidi.

Il 1° gennaio 2016, Filippo Grandi (Italia) è stato Alto Commissario per i rifugiati dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite per un mandato di cinque anni.

L'UNHCR è presente in Italia, con un proprio ufficio a Roma, fin dal 1953. L'ufficio italiano partecipa alla procedura di determinazione dello status di rifugiato in Italia e svolge attività relative a protezione internazionale, 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 dell'UNHCR ha assunto la funzione di *Rappresentanza regionale*, responsabile, oltre che per l'Italia, anche per Albania, Cipro, Grecia, Malta, Portogallo, San Marino e Santa Sede. Nel 2019, Carlotta Sami è Portavoce dell'UNHCR in Italia.

Secondo i dati forniti dall'UNHCR, nel 2019, 11.500 persone sono arrivate in Italia via mare, circa la metà rispetto al 2018 (23.370). Il 23% di tutti gli arrivi proviene dalla Tunisia (23%), seguita da Pakistan e Costa d'Avorio (10% ciascuno), Algeria (9%), Iraq (8%). La maggior parte degli arrivi via mare è rappresentato da uomini (71%), seguiti da minori (20%) e donne (9%).



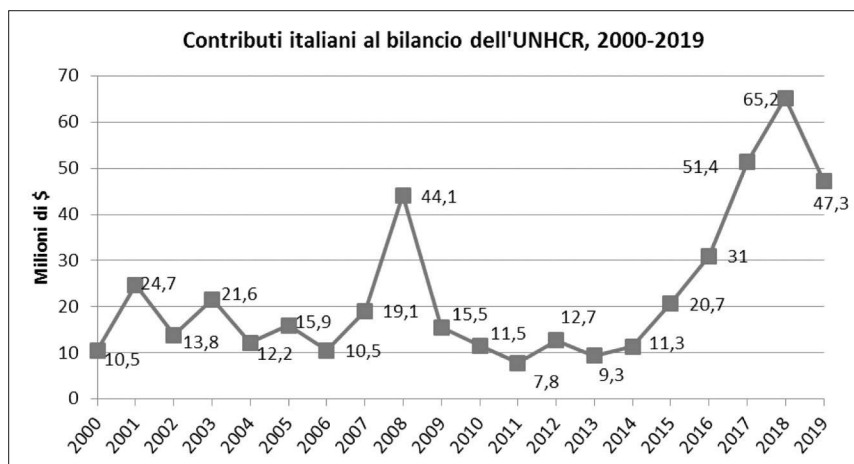
In una nota del 6 agosto 2019, L'UNHCR ha espresso preoccupazione a seguito dell'approvazione da parte del Parlamento italiano della legge di conversione del decreto denominato «sicurezza bis» (l. 8 agosto 2019, n. 77), che impone sanzioni severe alle imbarcazioni e alle persone che conducono operazioni di ricerca e soccorso nel Mediterraneo. Secondo gli emendamenti approvati dal Parlamento, le multe per le navi private che soccorrono le persone e non rispettano il divieto di ingresso nelle acque territoriali sono aumentate fino a un massimo di 1 milione di euro; inoltre, per tali navi è prevista l'immediata confisca.

L'UNHCR ha ribadito la propria preoccupazione in merito al fatto che l'imposizione di sanzioni pecuniarie e di altro tipo ai comandanti delle navi potrebbe ostacolare o impedire le attività di soccorso in mare da parte delle navi private in un momento in cui gli Stati europei hanno significativamente ritirato il proprio sostegno alle operazioni di soccorso nel Mediterraneo centrale. Le ONG svolgono un ruolo cruciale nel salvare le vite dei rifugiati e migranti che intraprendono la pericolosa traversata per arrivare in Europa: il loro impegno non dovrebbe essere criminalizzato o stigmatizzato.

Allo stesso modo, alle imbarcazioni commerciali e a quelle delle ONG non deve essere intimato né di trasbordare sulle navi della guardia costiera libica le persone soccorse, né di farle sbarcare in Libia. Alla luce della situazione di sicurezza estremamente volatile, dei conflitti in corso, delle segnalazioni molto diffuse di violazioni di diritti umani e dell'uso generalizzato della detenzione arbitraria per le persone soccorse o intercettate in mare, la Libia non costituisce un porto sicuro ai fini dello sbarco.

L'UNHCR chiede inoltre agli Stati di proseguire le discussioni sulla creazione di un meccanismo di sbarco temporaneo e prevedibile per le persone soccorse in mare, caratterizzato dalla responsabilità condivisa tra gli Stati per l'accoglienza e per la risposta ai bisogni specifici di queste persone.

Nel 2019, l'Italia ha contribuito al bilancio dell'UNHCR stanziando circa 47 milioni di dollari (pari circa all'1,12% dei contributi volontari complessivi ricevuti dall'Ufficio nel 2019, 15° posto tra i donatori), con una diminuzione di circa 18 milioni di dollari rispetto all'anno precedente (v. grafico seguente).



Fonte: UNHCR

### 1.5. Organi convenzionali (creati in virtù di trattato internazionale)

Nel corso degli anni, le Nazioni Unite hanno dato vita a un organico Codice universale dei diritti umani (*International Bill of Human Rights*), il cui asse portante è costituito dalle seguenti nove convenzioni: Convenzione internazionale per l'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale (ICERD, 1965); Patto internazionale sui diritti civili e politici (ICCPR, 1966); Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali (ICESCR, 1966); Convenzione contro ogni forma di discriminazione nei confronti delle donne (CEDAW, 1979); Convenzione internazionale contro la tortura (CAT, 1984); Convenzione sui diritti del bambino (CRC, 1989); Convenzione internazionale sulla protezione dei diritti di tutti i lavoratori migranti e dei membri delle loro famiglie (ICRMW, 1990); Convenzione sui diritti delle persone con disabilità (CRPD, 2006); Convenzione internazionale per la protezione di tutte le persone dalle sparizioni forzate (CPED, 2006).

L'Italia ha ratificato otto convenzioni e relativi protocolli opzionali (così come indicato nella tabella seguente). Non ha ancora firmato l'ICRMW.

Convenzione	Legge di ratifica	Dichiarazioni / riserve	Riconoscimento di competenze specifiche del Comitato
ICERD	l. 13 ottobre 1975, n. 654	Si [art. 4]	Comunicazioni individuali [art. 14]: Sì
ICESCR	l. 25 ottobre 1977, n. 881	No	-
OP	l. 3 ottobre 2014, n. 52	No	-
ICCPR	l. 25 ottobre 1977, n. 881	Si [artt. 15.1 e 19.3]	Comunicazioni interstatali [art. 41]: Sì
OP - 1	l. 25 ottobre 1977, n. 881	Si [art. 5.2]	-
OP - 2	l. 9 dicembre 1994, n. 734	No	-
CEDAW	l. 14 marzo 1985, n. 132	Si [generale]	-
OP	Deposito ratifica: 22/09/2000	No	Procedura di inchiesta [artt. 8 e 9]: Sì
CAT	l. 3 novembre 1988, n. 498	No	Comunicazioni individuali [art. 22]: Sì Comunicazioni interstatali [art. 21]: Sì Procedura di inchiesta [art. 20]: Sì
OP	l. 9 novembre 2012, n. 195	No	Visite da parte del Sottocomitato sulla prevenzione della tortura [art. 11] Sì
CRC	l. 27 maggio 1991, n. 176	No	-

segue

OP - AC	l. 11 marzo 2002, n. 46	Dichiarazione vincolante ai sensi dell'art. 3: 17 anni	-
OP - SC	l. 11 marzo 2002, n. 46	No	-
OP - IC	l. 16 novembre 2015, n. 199	No	Comunicazioni individuali: Sì Procedura di inchiesta [art. 13]: Sì
CRPD	l. 3 marzo 2009, n. 18	No	-
OP	l. 3 marzo 2009, n. 18	No	Procedura di inchiesta [artt. 6 e 7]: Sì
CPED	l. 29 luglio 2015, n. 131	No	Procedura di inchiesta [art. 33]: Sì

*Legenda:*

OP = Protocollo opzionale (*Optional Protocol*)

OP - AC = Protocollo opzionale alla Convenzione sui diritti del bambino riguardante il coinvolgimento dei bambini nei conflitti armati

OP - SC = Protocollo opzionale alla Convenzione sui diritti del bambino riguardante il traffico di bambini, la prostituzione infantile e la pornografia a infantile

OP - IC = Protocollo facoltativo alla Convenzione sui diritti del bambino sulle procedure di comunicazione

Insieme all'enunciazione dei diritti fondamentali, le Nazioni Unite hanno creato meccanismi di controllo per ciascun trattato, i 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 probità ed esperienza riconosciuta nel campo dei diritti umani.

La funzione principale dei Comitati è quella di esaminare i rapporti periodici sull'attuazione, nel Paese contraente, delle norme sancite a livello internazionale, che gli Stati hanno l'obbligo di presentare periodicamente (di solito ogni 4 o 5 anni). In aggiunta a tale procedura, alcuni Comitati possono svolgere funzioni di monitoraggio attraverso altri tre meccanismi: procedura di inchiesta (sul campo); esame di comunicazioni interstatali; esame di comunicazioni individuali. I Comitati, infine, pubblicano la loro interpretazione del contenuto delle disposizioni sui diritti umani, cosiddetti *General comments* (per un'analisi più approfondita di queste funzioni, si rinvia all'*Annuario 2011*, p. 158).

L'Italia è sottoposta al monitoraggio da parte di otto Comitati, così come indicato nella seguente tabella. Nel 2019, l'Italia ha presentato il XXI rapporto sulla Convenzione internazionale per l'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale; ha ricevuto le osservazioni conclusive del Comitato sui diritti del bambino e del Comitato per la protezione di tutte le persone dalle sparizioni forzate.

## Cooperazione dell'Italia con gli Organi convenzionali delle Nazioni Unite

Comitato	Totale rapporti presentati	Ultimo rapporto presentato	Ultime osservazioni conclusive	Reporting status
CERD	21	Febbraio 2019	-	XXI rapporto: presentato e in attesa di discussione
CESCR	5	Agosto 2012	Ottobre 2015	VI rapporto: da presentare nel 2020
CCPR	6	Ottobre 2015	Marzo 2017	VII rapporto: da presentare nel 2022
CEDAW	7	Ottobre 2015	Luglio 2017	VIII rapporto: da presentare nel 2021
CAT	6	Ottobre 2015	Novembre 2017	VII rapporto: da presentare nel 2021
CRC	6	Luglio 2017	Febbraio 2019	VII rapporto: da presentare nel 2023
CRPD	1	Novembre 2012	Settembre 2016	II, III e IV rapporto congiunto: da presentare nel 2023
CED	1	Aprile 2018	Maggio 2019	Il rapporto: da presentare nel 2025

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

Nel 2019 il Comitato ha svolto due sessioni: 65<sup>a</sup> (18 febbraio-8 marzo) e 66<sup>a</sup> (30 settembre-18 ottobre). Nella 65<sup>a</sup> sessione sono stati analizzati i rapporti di Bulgaria, Camerun, Estonia, Kazakistan, Mauritius; nella 66<sup>a</sup> quelli di Danimarca, Ecuador, Israele, Senegal, Slovacchia, Svizzera. Nel corso dell'anno non sono stati adottati *General comments*.

L'ultimo rapporto periodico dell'Italia è stato discusso dal Comitato nel settembre 2015, nel corso della sua 56<sup>a</sup> sessione (v. *Annuario 2016*, pp. 120-122). L'Italia è tenuta a presentare il suo sesto rapporto nel 2020.

Il 7 marzo 2019, nel corso della sua 65<sup>a</sup> sessione, il Comitato ha emesso un parere nei confronti dell'Italia ai sensi del Protocollo opzionale sulle procedure di comunicazione (doc. E/C.12/65/D/22/2017). Gli autori della comunicazione, presentata nel marzo 2017, sono un uomo e una donna di nazionalità italiana che lamentano la violazione del diritto alla salute sessuale e riproduttiva, nonché al consenso informato (art. 3, 10, 12 e 15 del Patto), con particolare riferimento alla legislazione italiana sulla fecondazione in vitro.

Alla luce delle informazioni fornite e delle circostanze particolari del caso, il Comitato ritiene che il divieto di revoca del consenso da parte della donna di trasferire un embrione nel suo utero e la limitazione dell'accesso di entrambi i ricorrenti ai diritti riproduttivi costituisca una violazione dell'art. 12 in combinato disposto con l'art. 3 del Patto. Il Governo italiano, pertanto, ha l'obbligo di fornire agli autori un rimedio efficace, che includa: (a) condizioni appropriate per assicurare il diritto degli autori di accedere ai trattamenti di

fecondazione in vitro, garantendo che il loro diritto di revocare il proprio consenso alle cure mediche sarà rispettato; (b) la garanzia che l'autrice della comunicazione sia protetta da qualsiasi intervento medico indesiderato e che sia rispettato il suo diritto di prendere decisioni libere in merito al proprio corpo; (c) la concessione all'autrice di un adeguato risarcimento dei danni fisici, psicologici e morali subiti; (d) il rimborso agli autori delle spese legali sostenute nel trattamento della comunicazione.

Inoltre, il Comitato ritiene che il Governo italiano abbia l'obbligo di prevenire simili violazioni in futuro, garantendo che la sua legislazione sia coerente con gli obblighi stabiliti dal Patto. Pertanto, il Governo ha l'obbligo di adottare adeguate misure legislative e / o amministrative per: (a) garantire a tutte le donne il diritto di prendere decisioni libere in merito agli interventi medici che interessano i loro corpi, in particolare assicurando il loro diritto di revocare il consenso al trasferimento degli embrioni nel loro utero; (b) garantire l'accesso a tutti i trattamenti riproduttivi generalmente disponibili e consentire a tutte le persone di ritirare il proprio consenso al trasferimento degli embrioni per la procreazione, garantendo che tutte le restrizioni all'accesso a tali trattamenti siano conformi i criteri previsti dall'art. 4 del Patto.

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

Nel 2019 il Comitato ha svolto tre sessioni: 125<sup>a</sup> (4-29 marzo), 126<sup>a</sup> (1-26 luglio) e 127<sup>a</sup> (14 ottobre-8 novembre). Nel corso della 125<sup>a</sup> sessione sono stati analizzati i rapporti di Angola, Estonia, Niger, Vietnam; nella 126<sup>a</sup> i rapporti di Mauritania, Paesi Bassi, Paraguay, Tajikistan; nella 127<sup>a</sup> i rapporti di Belgio, Capo Verde, Repubblica Ceca, Messico, Senegal. Nel corso dell'anno non sono stati adottati *General comments*.

L'ultimo rapporto periodico dell'Italia è stato discusso dal Comitato nel marzo 2017, nel corso della sua 119<sup>a</sup> sessione (v. *Annuario 2018*, pp. 119-124). L'Italia è tenuta a presentare il suo settimo rapporto nel 2022.

Nel corso del 2019, il Comitato ha emesso due pareri nei confronti dell'Italia ai sensi del Protocollo opzionale sulle procedure di comunicazione:

- 26 luglio, 126<sup>a</sup> sessione (doc. CCPR/C/126/D/2570/2015). Il Comitato ha dichiarato inammissibile la comunicazione presentata da un cittadino ucraino, soggetto a estradizione in Ucraina al fine di rispondere delle accuse penali per una rapina presumibilmente commessa nel 2000, il quale lamentava la violazione dei suoi diritti alla vita, a non essere sottoposto a tortura e ad altri trattamenti crudeli, inumani e degradanti, e del diritto al non-respingimento (art.7, 9 e 10 del Patto).

Il Comitato, in base alle informazioni a sua disposizione, ritiene infatti che l'Italia abbia tenuto conto di tutti gli elementi disponibili, compresa la caratterizzazione giuridica del presunto crimine e la situazione dei diritti umani nel Paese richiedente. Il Comitato ritiene, inoltre, che l'autore non sia stato sufficientemente in grado di dimostrare che le decisioni dei tribunali italiani fossero arbitrarie o manifestamente erranee, o costituissero un rifiuto di giustizia. Allo stesso modo, l'autore non ha sufficientemente suffragato la sua convinzione che avrebbe subito torture durante la detenzione preventiva e

sarebbe stato privato del diritto di riesaminare la liceità della sua detenzione. Di conseguenza, il Comitato ritiene che la comunicazione non sia sufficientemente motivata ai fini della ricevibilità.

- 6 novembre, 127<sup>a</sup> sessione (doc. CCPR/C/127/D/2656/2015). Gli autori della comunicazione, presentata nel luglio 2015, sono due cittadini italiani, membri dei Radicali italiani, che lamentano una irragionevole restrizione al diritto di promuovere un'iniziativa referendaria popolare (art. 25 e 2 del Patto). In particolare, gli autori sostengono di aver incontrato una serie di ostacoli arbitrari e irragionevoli nella raccolta delle firme, causati da carenze nel sistema e dalle azioni e omissioni delle autorità pubbliche.

Il Comitato ritiene che i fatti rivelino una violazione da parte dello Stato italiano dell'art.25, letto da solo e in combinato disposto con l'art. 2 del Patto. Lo Stato italiano, pertanto, ha l'obbligo di fornire agli autori un rimedio effettivo, che includa il pieno risarcimento agli autori e l'impegno ad assumere tutte le misure necessarie per prevenire simili violazioni in futuro. A tal proposito, il Comitato ribadisce che lo Stato italiano dovrebbe rivedere la propria legislazione al fine di garantire che i requisiti legislativi non impongano restrizioni irragionevoli a nessuna delle modalità della partecipazione diretta dei cittadini prevista dalla Costituzione. In particolare, lo Stato italiano dovrebbe prevedere luoghi appropriati per l'autenticazione delle firme e garantire che la raccolta delle firme avvenga in spazi in cui è possibile raggiungere i cittadini, nonché che la popolazione sia sufficientemente informata su tali processi e sulla possibilità di partecipare.

### 1.5.3. Comitato contro la tortura

Nel 2019 il Comitato ha svolto tre sessioni: 66<sup>a</sup> (23 aprile-17 maggio), 67<sup>a</sup> (22 luglio-9 agosto) e 68<sup>a</sup> (11 novembre-6 dicembre). Nel corso della 66<sup>a</sup> sessione sono stati analizzati i rapporti di Benin, Repubblica Democratica del Congo, Germania, Messico, Sudafrica, Regno Unito; nella 67<sup>a</sup> i rapporti di Bangladesh, Grecia, Polonia, Togo; nella 68<sup>a</sup> quelli di Burkina Faso, Cipro, Lettonia, Niger, Portogallo, Uzbekistan. Nel corso dell'anno, non sono stati adottati *General comments*.

L'ultimo rapporto periodico dell'Italia è stato discusso dal Comitato nel novembre 2017, nel corso della sua 62<sup>a</sup> sessione (v. *Annuario 2018*, pp. 124-128). L'Italia è tenuta a presentare il suo settimo rapporto nel 2021.

### 1.5.4. Comitato per l'eliminazione della discriminazione razziale

Nel 2019 il Comitato ha svolto tre sessioni: 98<sup>a</sup> (23 aprile-10 maggio), 99<sup>a</sup> (5-29 agosto) e 100<sup>a</sup> (25 novembre-13 dicembre). Nel corso della 98<sup>a</sup> sessione sono stati analizzati i rapporti di Andorra, Guatemala, Ungheria, Lituania, Zambia; nella 99<sup>a</sup> i rapporti di Repubblica Ceca, El Salvador, Islanda, Messico, Mongolia, Polonia, Palestina; nella 100<sup>a</sup> quelli di Cambogia, Colombia, Irlanda, Israele, Uzbekistan. Nel corso dell'anno, non sono state adottate *General recommendations*.

L'Italia ha presentato (ma non ancora discusso) il suo ultimo rapporto nel febbraio 2019.

*Ultimo Rapporto presentato dall'Italia*

Reporting round	XXI rapporto
Data della presentazione del Rapporto	06/02/2019 (pubblicato il 06/03/2019)
Rapporto	CERD/C/ITA/21

Il rapporto illustra il quadro legislativo, le politiche e i programmi adottati dall'Italia per dare attuazione alle norme contenute nella Convenzione, con particolare riferimento al ruolo dell'UNAR e ai risultati ottenuti attraverso l'implementazione del *Piano nazionale contro il razzismo, la xenofobia e la relativa intolleranza* (concluso nel 2017) e del *Piano Nazionale degli interventi e delle misure volte a favorire l'integrazione dei beneficiari di protezione internazionale*, predisposto nel 2017 dal Tavolo di coordinamento nazionale insediato presso il Ministero dell'interno.

#### 1.5.5. Comitato per l'eliminazione della discriminazione nei confronti delle donne

Nel 2019 il Comitato ha svolto tre sessioni: 72<sup>a</sup> (18 febbraio-8 marzo), 73<sup>a</sup> (1-19 luglio) e 74<sup>a</sup> (21 ottobre-8 novembre). Nel corso della 72<sup>a</sup> sessione sono stati analizzati i rapporti di Angola, Antigua e Barbuda, Botswana, Colombia, Etiopia, Myanmar, Serbia, Regno Unito; nella 73<sup>a</sup> quelli di Austria, Capo Verde, Costa d'Avorio, Repubblica Democratica del Congo, Guyana, Mozambico, Qatar; nella 74<sup>a</sup> quelli di Andorra, Bosnia Herzegovina, Cambogia, Iraq, Kazakistan, Lituania, Seychelles. Nel corso dell'anno non sono state adottate *General recommendations*.

L'ultimo rapporto periodico dell'Italia è stato discusso dal Comitato nel luglio 2017, nel corso della sua 67<sup>a</sup> sessione (v. *Annuario 2018*, pp. 128-134). L'Italia è tenuta a presentare il suo ottavo rapporto nel 2021.

#### 1.5.6. Comitato dei diritti del bambino

Nel 2019 il Comitato ha svolto tre sessioni: 80<sup>a</sup> (14 gennaio-1 febbraio), 81<sup>a</sup> (13-31 maggio) e 82<sup>a</sup> (9-27 settembre). Nel corso della 80<sup>a</sup> sessione sono stati analizzati i rapporti di Bahrain, Belgio, Guinea, Italia, Giappone, Siria; nella 81<sup>a</sup> i rapporti di Botswana, Capo Verde, Costa d'Avorio, Malta, Singapore, Tonga; nella 82<sup>a</sup> i rapporti di Australia, Bosnia Herzegovina, Mozambico, Portogallo, Repubblica di Korea. Nel settembre 2019 è stato adottato il *General comment* n. 24 sui diritti del bambino nel sistema di giustizia minorile (doc. CRC/C/GC/24).

*Ultimo Rapporto presentato dall'Italia*

Reporting round	V e VI rapporto congiunto
Data prevista per la presentazione del Rapporto	04/04/2017
Data effettiva della presentazione del Rapporto	05/07/2017
Rapporto	CRC/C/ITA/5-6
Lista dei temi	CRC/C/ITA/Q/5-6
Osservazioni conclusive	CRC/C/ITA/CO/5-6
Data della discussione del rapporto	22-23 gennaio 2019, durante la 80 <sup>a</sup> sessione del Comitato (14 gennaio-1 febbraio 2019)

Il Comitato ha esaminato il V e VI rapporto congiunto dell'Italia nel corso della sua 80<sup>a</sup> sessione (14 gennaio-1 febbraio 2019), anche sulla base dei numerosi rapporti inviati dalla società civile.

Nelle sue osservazioni conclusive, il Comitato sottolinea innanzitutto le azioni positive adottate dall'Italia, in particolare: la ratifica del Protocollo opzionale alla Convenzione sui diritti del bambino sulle procedure di reclamo, nel 2016; della Convenzione internazionale per la protezione di tutte le persone scomparse, nel 2015; del Protocollo opzionale al Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali, nel 2015; del Protocollo opzionale alla Convenzione contro la tortura e altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti, nel 2013; e della Convenzione del Consiglio d'Europa del 2007 per la protezione dei minori contro lo sfruttamento e l'abuso sessuale (Convenzione di Lanzarote), nel 2013; l'adozione della l. 71 del 29 maggio 2017 sulla protezione dei minori attraverso la prevenzione e la lotta al cyberbullismo; della l. 47 del 7 aprile 2017 sulle misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati; del d. lgs. 66 del 13 aprile 2017 sulle norme per la promozione dell'inclusione degli studenti con disabilità; nonché del quarto Piano nazionale di azione e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva, nel 2016.

Le principali raccomandazioni riguardano i seguenti aspetti.

- *Aspetti istituzionali.* Il Comitato raccomanda all'Italia di definire in seno alla Presidenza del Consiglio dei ministri (Dipartimento per le politiche della famiglia) un mandato chiaro e un'autorità sufficiente a coordinare tutte le attività correlate all'attuazione della Convenzione a livello trasversale, sul piano nazionale, regionale e locale e a rafforzare il ruolo dell'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza nell'ambito di tale organismo di coordinamento interministeriale.

- *Misure economiche.* L'Italia è invitata a condurre, con la piena partecipazione dei minori, una valutazione complessiva dell'impatto delle misure di austerità sulla realizzazione dei loro diritti e, sulla base dei risultati di tale valutazione, elaborare una strategia per affrontare più efficacemente tale impatto e garan-



tire che tali diritti, in particolare quelli dei minori appartenenti a comunità svantaggiate ed emarginate, non subiscano ulteriori pregiudizi. Inoltre, l'Italia dovrebbe assegnare adeguate risorse umane, finanziarie e tecniche a tutti i livelli di governo per l'attuazione di tutte le politiche, i piani, i programmi e le misure legislative rivolte ai minori, in particolare a quelli appartenenti a comunità svantaggiate ed emarginate. Infine, l'Italia dovrebbe utilizzare nel processo di bilancio un approccio basato sui diritti dei minori includendo indicatori specifici e un sistema di tracciabilità per l'assegnazione e l'uso di risorse per i minori in tutto il bilancio e nei settori e tra i dipartimenti pertinenti e utilizzare questo sistema di tracciabilità per una valutazione di impatto su come gli investimenti in qualsiasi settore possano venire in aiuto del superiore interesse del minore, garantendo che il diverso impatto di tali investimenti sui minori venga misurato anche in base al genere.

- *Istituzioni nazionali indipendenti per i diritti umani.* Il Comitato invita l'Italia ad assicurare piena indipendenza e autonomia all'Autorità nazionale garante per l'infanzia e l'adolescenza e a creare, senza ulteriori ritardi, una istituzione nazionale per i diritti umani, in conformità con i Principi di Parigi.

- *Società civile.* Il Comitato è profondamente preoccupato dalle continue campagne denigratorie contro alcune organizzazioni della società civile impegnate in operazioni di ricerca e soccorso dei migranti, compresi i minori, nel Mediterraneo, ed esorta pertanto l'Italia a garantire i diritti e la libertà di azione della società civile e ad assicurare che il salvataggio dei migranti non sia considerato un crimine.

- *Età minima per il matrimonio.* Il Comitato raccomanda all'Italia di emendare il Codice civile al fine di rimuovere tutte le eccezioni che consentono il matrimonio al di sotto dei 18 anni di età.

- *Non discriminazione.* Prendendo atto degli Obiettivi di sviluppo sostenibile 5.1 e 10.3, il Comitato invita l'Italia a garantire piena protezione contro qualunque forma di discriminazione, inclusa l'istigazione all'odio nazionale, razziale o religioso, mediante: (a) l'adozione di misure urgenti per affrontare le disparità esistenti tra le Regioni relativamente all'accesso ai servizi sanitari, allo standard di vita essenziale, ad un alloggio adeguato, all'istruzione di tutti i minori in tutto il Paese; (b) il potenziamento di attività preventive contro la discriminazione e l'adozione di azioni incisive a beneficio dei minori, in particolare di quelli in situazioni svantaggiate e di emarginazione, come i richiedenti asilo, i rifugiati e i migranti; gli apolidi; di quelli appartenenti a minoranze, compresi i minori Rom, Sinti e Caminanti; di quelli nati da genitori non sposati tra loro; dei minori LGBT e di quelli che vivono in famiglie LGBT; di quelli con disabilità; e dei minori di strada.

- *Il superiore interesse del bambino.* L'Italia è chiamata a sviluppare procedure e criteri che siano di indirizzo per tutti i professionisti competenti nel determinare in ogni ambito quale sia il superiore interesse del bambino e nel dare ad esso il dovuto peso come considerazione prioritaria, in particolare in relazione ai minori non accompagnati. Inoltre, le autorità pubbliche dovrebbero diffondere presso i professionisti che lavorano con e per i minori, e tra il pubblico in generale, il Commento generale n.14 (2013) del Comitato sul diritto dei minori a che il proprio superiore interesse sia tenuto in primaria considerazione.

- *Rispetto delle opinioni del bambino.* Il Comitato raccomanda all'Italia di introdurre una misura legislativa onnicomprensiva che stabilisca il diritto del minore ad essere ascoltato senza alcuna discriminazione fondata su età, disabilità o qualsiasi altra circostanza, sia nell'ambiente familiare che in qualsiasi procedura amministrativa, giudiziaria o di mediazione in cui il minore sia coinvolto, e garantire che l'opinione del minore venga presa in considerazione in base alla sua età e maturità e adottare standard nazionali uniformi che rendano effettivi di conseguenza regolamenti e linee guida, in particolare in relazione a tutte le decisioni riguardanti i minori non accompagnati. Inoltre, l'Italia dovrebbe sviluppare strumenti per la consultazione pubblica sullo sviluppo della politica nazionale per istituzionalizzare tale consultazione ad alti livelli di inclusione e partecipazione, compresa la consultazione con i minori su questioni che li riguardano.

- *Registrazione alla nascita, nome e nazionalità.* Alla luce dell'obiettivo di sviluppo sostenibile 16.9, il Comitato raccomanda all'Italia di: (a) adottare misure per prevenire l'apolidia e assicurare l'efficace applicazione della legge che disciplina l'acquisizione della cittadinanza italiana alla nascita per i minori altrimenti apolidi; (b) riavviare gli incontri del gruppo di lavoro sullo status giuridico di rom, sinti e caminanti e adottare misure per migliorare la situazione dei minori privi di documenti o apolidi appartenenti a queste comunità; (c) prendere in considerazione l'opportunità di ratificare la Convenzione europea sulla nazionalità del 1997.

- *Violenza nei confronti dei minori.* Alla luce dell'Obiettivo di sviluppo sostenibile 16.2, il Comitato raccomanda all'Italia di: (a) creare un sistema nazionale per monitorare e raccogliere dati sulla violenza nei confronti dei minori, in particolare rispetto a tutti i casi di violenza domestica perpetrati verso minori e sulla violenza perpetrata nei confronti di minori che vivono in situazioni di emarginazione e di svantaggio, e intraprendere una valutazione complessiva della portata, delle cause e della natura di tale violenza; (b) rafforzare ulteriormente i programmi di sensibilizzazione e di educazione - comprese le campagne - con il coinvolgimento dei minori, al fine di formulare una strategia complessiva per la prevenzione e il contrasto della violenza verso i minori, che comprenda l'abuso e l'abbandono; (c) introdurre nell'ordinamento una definizione completa e precisa di violenza nei confronti dei minori; (d) vietare esplicitamente per legge le punizioni corporali, anche leggere, in ogni contesto; (e) adottare, con il coinvolgimento attivo dei minori, un nuovo Piano nazionale per la prevenzione e il contrasto dell'abuso e dello sfruttamento sessuale dei minori, ed assicurarne l'attuazione uniforme in tutto il territorio e a tutti i livelli di governo; (f) istituire una commissione d'inchiesta indipendente e imparziale per esaminare tutti i casi di abuso sessuale perpetrati nei confronti di minori da parte di personale religioso della Chiesa cattolica; (g) garantire che le accuse di reati legati alla violenza di genere, compresa la tratta di bambini e bambine stranieri siano indagate in modo indipendente e approfondito e che i responsabili siano assicurati alla giustizia; (h) fornire una formazione costante a giudici, avvocati, pubblici ministeri, polizia e altri gruppi professionali competenti, su procedure standardizzate sensibili alle tematiche di genere e minorili per interagire con le vittime e su come la stereotipizzazione di genere da parte del sistema giudiziario incida negativamente

sulla rigorosa applicazione della legge; (i) garantire la riabilitazione dei minori vittime di violenza.

- *Ambiente familiare e misure alternative di accoglienza.* L'Italia è invitata a: (a) rivedere le proprie politiche sulle misure alternative di accoglienza per i minori privi di un ambiente familiare per diminuire l'affidamento alle organizzazioni della società civile, con il fine ultimo di sviluppare un sistema basato sui diritti dei minori, più integrato e responsabile che integri le misure tradizionali di accoglienza fornite dalla famiglia allargata con una maggiore attenzione al superiore interesse del minorenne; (b) garantire che le linee guida nazionali siano applicate in modo efficace, appropriato e su base paritaria e nella stessa misura nelle diverse regioni del Paese; (c) garantire che l'allontanamento dei minori dalla famiglia, compresi quelli con disabilità, sia consentito solo dopo un'attenta valutazione del superiore interesse riferito al caso individuale e monitorato in modo efficace; (d) adottare misure per ampliare il sistema di affidamento dei minori che non possono rimanere con le proprie famiglie, al fine di superare la istituzionalizzazione; (e) istituire un registro nazionale dei minori privi di un ambiente familiare, basato su criteri uniformi e chiari su tutto il territorio nazionale; (f) garantire nella pratica che le opinioni del minorenne siano tenute in considerazione nei procedimenti di adottabilità, in relazione alle capacità evolutive del minorenne.

- *Minori con disabilità.* Il Comitato raccomanda che l'Italia delinea una strategia onnicomprensiva sull'inclusione dei minori con disabilità; adotti standard nazionali minimi sull'educazione della prima infanzia relativi alla qualità dei servizi ed alla qualifica e formazione del personale educativo, che siano appropriati ai bisogni educativi specifici dei minori con disabilità; formi ulteriori insegnanti e professionisti specializzati da impiegare in classi inclusive al fine di fornire un sostegno individuale e tutta la dovuta attenzione ai minori con difficoltà di apprendimento; intraprenda campagne di sensibilizzazione per contrastare la stigmatizzazione e il pregiudizio nei confronti dei minori con disabilità e promuova un'immagine positiva di tali minori.

- *Diritto all'educazione.* Il Comitato esprime preoccupazione per gli elevati tassi di abbandono scolastico, anche nella scuola dell'obbligo, dei minori rom, sinti e caminanti (anche in conseguenza di sgomberi forzati); lo stato fatiscente di numerosi edifici scolastici che ha portato, ad esempio, al crollo dei soffitti in 112 occasioni tra il 2014 e il 2016; il fenomeno del bullismo e del cyberbullismo; il basso tasso di assistenza ed educazione della prima infanzia nelle zone meridionali del Paese. In considerazione dell'Obiettivo di sviluppo sostenibile 4.A, il Comitato pertanto raccomanda all'Italia di: (a) accelerare l'integrazione dell'anagrafe nazionale e delle anagrafi regionali degli studenti per individuare tutti i minori in età di obbligo scolastico che non frequentano la scuola, che non sono in formazione professionale né in apprendistato e sviluppare e promuovere una formazione professionale di qualità per migliorare le competenze di minori e giovani, specialmente quelli che abbandonano la scuola; utilizzare un approccio basato sui diritti umani per l'intero sistema scolastico che sia maggiormente inclusivo dei minori appartenenti a minoranze e dei minori migranti e che sostenga le loro aspirazioni; attuare in modo efficace la Strategia nazionale di inclusione di rom, sinti e caminanti 2012-2020; (b) accelerare la creazione di un registro degli edifici scolastici e garantire che gli

ambienti scolastici siano accoglienti e sicuri, provvedendo alla manutenzione costante degli edifici scolastici fatiscenti; (c) applicare le linee guida nazionali contenute nel *Piano nazionale per la prevenzione e il contrasto del bullismo e del cyberbullismo a scuola 2016/2017*.

- *Minori in contesti migratori, richiedenti asilo e rifugiati*. il Comitato esorta l'Italia a: (a) adottare misure di salvaguardia specifiche affinché i minori siano esentati dalle misure previste dalla l 132/2018 recante misure urgenti in materia di protezione internazionale, immigrazione e sicurezza pubblica; (b) facilitare l'accesso al sistema di asilo per i minori bisognosi di protezione internazionale; (c) stabilire adeguati meccanismi di accoglienza e protezione per i minori non accompagnati e separati, compresi quelli che potrebbero aver bisogno di protezione internazionale, garantendo loro adeguata accoglienza in base ad un approccio che tenga conto dei loro bisogni; (d) adottare un protocollo uniforme sui metodi per l'accertamento dell'età che sia basato su approccio multidisciplinare, scientifico, rispettoso dei diritti dei minori e utilizzato solo in caso di fondati dubbi sull'età dichiarata, che tenga in considerazione le prove documentarie o di altro tipo a disposizione e che garantisca l'accesso a meccanismi di ricorso efficienti; (e) dare attuazione in modo efficace alla previsione normativa relativa alla nomina di tutori volontari per minori non accompagnati e separati, garantendo la nomina tempestiva di un tutore che abbia adeguate competenze e la disponibilità necessaria e sia esente da qualsiasi potenziale conflitto di interessi; (f) dare priorità al trasferimento immediato dei minori richiedenti asilo e delle loro famiglie fuori dai centri di accoglienza regionali e adottare soluzioni durature e sostenibili di ricollocamento dei rifugiati, in particolare dei minori e delle loro famiglie, per garantire loro un soggiorno legale e un accesso ragionevole all'occupazione e ad altre opportunità; (g) fornire ai minori migranti informazioni pertinenti e assistenza legale sui loro diritti e doveri, compresi i diritti umani e le libertà fondamentali, protezione e assistenza appropriate, opzioni e percorsi per una migrazione regolare e possibilità di rimpatrio, in una lingua per essi comprensibile; (h) rafforzare le misure per ridurre l'apolidia dei minori migranti; (i) facilitare l'accesso alle procedure di ricongiungimento dei minori migranti con le proprie famiglie; (l) adottare misure per fornire un'istruzione di qualità inclusiva ed equa ai minori migranti, nonché facilitare il loro accesso alle opportunità di apprendimento permanente, alla formazione sul lavoro e all'orientamento professionale, all'istruzione tecnica e alla formazione linguistica, promuovendo collaborazioni fra tutti gli attori in grado di sostenere questo impegno; (m) considerare l'opportunità di sottoscrivere il *Global compact delle Nazioni Unite per una migrazione sicura, ordinata e regolare* e di ratificare la Convenzione internazionale sulla protezione dei diritti di tutti i lavoratori migranti e dei membri delle loro famiglie.

L'Italia è tenuta a presentare il suo settimo rapporto periodico nell'ottobre 2023.

### 1.5.7. Comitato sui diritti delle persone con disabilità

Nel 2019 il Comitato ha svolto due sessioni, la 21<sup>a</sup> (11 marzo-5 aprile) e la 22<sup>a</sup> (27 agosto-21 settembre). Nel corso della 21<sup>a</sup> sessione sono stati analizzati i rapporti di Cuba, Niger, Norvegia, Ruanda, Arabia Saudita, Senegal,

Spagna, Turchia, Vanuatu; nella 22<sup>a</sup> i rapporti di Albania, Australia, Ecuador, El Salvador, Grecia, India, Iraq, Kuwait, Myanmar. Nel corso dell'anno non sono stati adottati *General comments*.

L'ultimo rapporto periodico dell'Italia è stato discusso dal Comitato nell'agosto 2016, nel corso della sua 16<sup>a</sup> sessione (v. *Annuario 2017*, pp. 131-135). L'Italia è tenuta a presentare congiuntamente il secondo, terzo e quarto rapporto periodico nel maggio 2023.

### 1.5.8. Comitato sulle sparizioni forzate

Nel 2019 il Comitato ha svolto due sessioni, la 16<sup>a</sup> (8-18 aprile) e la 17<sup>a</sup> (30 settembre-11 ottobre), nel corso delle quali sono state adottate le osservazioni conclusive relative a Cile, Italia, Perù (16<sup>a</sup> sessione), Bolivia e Slovacchia (17<sup>a</sup> sessione).

L'Italia ha presentato (ma non ancora discusso) il suo ultimo rapporto nell'aprile 2018.

#### *Ultimo Rapporto presentato dall'Italia*

Reporting round	I rapporto
Data della presentazione del Rapporto	22/12/2017
Rapporto	CED/C/ITA/1
Lista dei temi	CED/C/ITA/Q/1
Osservazioni conclusive	CED/C/ITA/CO/1
Data della discussione del rapporto	8-9 aprile 2019, durante la 16 <sup>a</sup> sessione del Comitato [8-18 aprile 2019]

Il Comitato ha esaminato il I rapporto dell'Italia nel corso della sua 16<sup>a</sup> sessione (8-18 aprile 2019).

Nelle sue osservazioni conclusive, il Comitato nota positivamente l'istituzione del Comitato interministeriale per i diritti umani presso il Ministero degli esteri quale organismo di monitoraggio e follow-up, e del Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale, che costituisce un effettivo organo di monitoraggio della situazione delle persone private della libertà, adempiendo efficacemente al suo mandato ONU di Meccanismo nazionale di prevenzione.

Allo stesso tempo, il Comitato esprime preoccupazione per le misure recentemente entrate in vigore a seguito della conversione in legge del cosiddetto «Decreto sicurezza», in particolare relativamente alla possibilità di trattene-re persone migranti destinate al rimpatrio in non meglio specificati «locali idonei» nella disponibilità dell'autorità di pubblica sicurezza. Il Comitato invita quindi il Governo italiano a rendere tempestivamente noto l'elenco dei «locali idonei» assicurando, in tal modo, pieno accesso al Garante nazionale

e a tutti gli organismi sovranazionali di controllo che su tali luoghi hanno il compito di vigilare.

Le altre principali raccomandazioni riguardano i seguenti aspetti.

- *Comunicazioni individuali e interstatali.* L'Italia dovrebbe riconoscere quanto prima la competenza del Comitato a ricevere e comunicazioni individuali e interstatali, ai sensi rispettivamente degli art. 31 e 32 della Convenzione.

- *Istituzioni nazionali indipendenti per i diritti umani.* Il Comitato invita l'Italia a creare, senza ulteriori ritardi, una istituzione nazionale indipendente per i diritti umani, in conformità con i Principi di Parigi.

- *Disciplina legislativa.* Il Comitato esorta l'Italia a prevedere una fattispecie di reato specifica riguardante le sparizioni forzate, qualificandola come crimine contro l'umanità, ai sensi degli art. 2 e 5 della Convenzione, e assicurando esplicitamente che nessuna circostanza eccezionale possa essere invocata come giustificazione per le sparizioni forzate, in conformità con l'art. 1 della Convenzione.

- *Obbligo di ricerca e indagini.* L'Italia dovrebbe aumentare gli sforzi per prevenire le sparizioni dei migranti, in particolare minori, per rintracciare coloro di cui si sono già perse le tracce e per fornire un'effettiva cooperazione e assistenza giudiziaria agli Stati esteri in tema di persone scomparse, per assicurare che nel concreto nessuna persona venga estradata verso Paesi a rischio di sparizioni forzate, nel pieno rispetto del principio di non-respingimento.

- *Minori non accompagnati.* Il Comitato raccomanda all'Italia di adottare le misure necessarie per: (a) garantire che i minori non accompagnati siano prontamente presi in cura dalle autorità responsabili per la protezione dei minori subito dopo il loro arrivo in un centro di detenzione per migranti; (b) garantire l'effettiva applicazione delle nuove procedure multidisciplinari armonizzate di valutazione dell'età in tutti i centri di detenzione per migranti, e garantire che chiunque dichiarati di essere un bambino sia trattato come tale fino a quando non sarà intrapresa una valutazione dell'età; (c) prevenire l'allontanamento e la scomparsa dei bambini dai centri di accoglienza e rintracciare quelli che si sono allontanati.

- *Formazione.* Il Comitato incoraggia l'Italia a garantire che tutto il personale delle forze dell'ordine e della sicurezza (civile o militare), il personale medico, i funzionari pubblici e chiunque altro sia coinvolto nella custodia delle persone private della libertà personale e dei migranti, compresi i giudici, i pubblici ministeri e gli altri funzionari responsabili dell'amministrazione della giustizia, ricevano una formazione specifica sulle disposizioni della Convenzione.

L'Italia è tenuta a presentare il suo secondo rapporto periodico nell'aprile 2025.

### 1.5.9. Comitato sui lavoratori migranti

Nel 2019 il Comitato ha svolto due sessioni, la 30<sup>a</sup> (1-12 aprile) e la 31<sup>a</sup> (2-11 settembre), nel corso delle quali sono state adottate le osservazioni conclusive relative a Albania, Guatemala, Libia, Tajikistan (30<sup>a</sup> sessione), Argentina,

Bosnia Herzegovina e Colombia (31<sup>a</sup> sessione). Nel corso dell'anno non sono stati adottati *General comments*.

L'Italia non ha ratificato la Convenzione sulla protezione dei diritti di tutti i lavoratori migranti e dei membri delle loro famiglie e, pertanto, non è sottoposta al monitoraggio da parte del Comitato.

## 1.6. Agenzie specializzate, Programmi e Fondi delle Nazioni Unite

### 1.6.1. Organizzazione internazionale del lavoro (OIL)

Istituita nel 1919 con il Trattato di Versailles, l'OIL è la prima agenzia specializzata a essere associata alle Nazioni Unite nel 1946.

L'OIL, in particolare, si occupa di promuovere il lavoro dignitoso e produttivo in condizioni di libertà, uguaglianza, sicurezza e dignità umana per uomini e donne. I suoi principali obiettivi sono: promuovere i diritti dei lavoratori, incoraggiare l'occupazione in condizioni dignitose, migliorare la protezione sociale e rafforzare il dialogo sulle problematiche del lavoro. L'OIL, inoltre, è l'unica agenzia delle Nazioni Unite con una struttura tripartita: i rappresentanti dei Governi, degli imprenditori e dei lavoratori determinano congiuntamente le politiche e i programmi dell'Organizzazione. Fanno parte dell'OIL 185 Stati.

Dalla sua istituzione, l'OIL ha adottato 189 convenzioni. Tra di esse, l'OIL ha individuato 8 convenzioni definite «fondamentali» (n. 29 sul lavoro forzato, 1930; n. 87 sulla libertà di associazione e la protezione del diritto sindacale, 1948; n. 98 sul diritto di organizzazione e di contrattazione collettiva, 1949; n. 100 sull'uguaglianza di retribuzione e di benefici tra uomini e donne per un lavoro di valore uguale, 1951; n. 105 sull'abolizione del lavoro forzato, 1957; n. 111 sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione in materia di impiego, formazione professionale e condizioni di lavoro, 1958; n. 138 sull'età minima di assunzione all'impiego, 1973; n. 182 sulle forme peggiori di lavoro minorile, 1999) e 4 definite «prioritarie» (o «di *governance*»: n. 81 sull'ispezione del lavoro, 1947; n. 122 sulla politica dell'impiego, 1964; n. 129 sull'ispezione del lavoro (agricoltura), 1969; n. 144 sulle consultazioni tripartite relative alle norme internazionali del lavoro, 1976).

L'Italia è membro dell'OIL fin dal 1919 (figura tra i Paesi fondatori); nel 1937 si ritira dall'Organizzazione per poi rientrarvi, in maniera definitiva, nel 1945. L'OIL è presente in Italia con un proprio Ufficio, operante a Roma sin dal 1920, e con il Centro internazionale di formazione, istituito a Torino nel 1965.

L'Italia ha ratificato 113 convenzioni adottate dall'OIL (di cui 82 in vigore e 31 denunciate), incluse le 8 fondamentali, le 4 prioritarie, nonché 101 delle 177 convenzioni tecniche.

L'elenco completo, aggiornato a dicembre 2019, è reso disponibile online al seguente indirizzo web: [www.annuarioitalianodeidirittiumani.it](http://www.annuarioitalianodeidirittiumani.it), all'interno della sezione «Allegati».

Per monitorare l'applicazione delle convenzioni ratificate dagli Stati, l'ILO ha istituito nel 1926 il *Comitato di esperti per l'applicazione delle convenzioni e raccomandazioni*, un organo costituito da venti eminenti specialisti nel campo giuridico e sociale, indipendenti dai governi e nominati a titolo personale. Il meccanismo di monitoraggio prevede che ogni Stato membro presenti periodicamente un rapporto sulle misure adottate, a

livello giuridico e nella prassi, per l'applicazione di ogni convenzione ratificata. Allo stesso tempo, è tenuto ad inviare copia del rapporto alle organizzazioni di imprenditori e di lavoratori che hanno il diritto di fornire ulteriori informazioni. I rapporti dei governi vengono inizialmente esaminati dal Comitato di esperti, che può adottare due diverse tipologie di documenti: *osservazioni* e *richieste dirette*. Le osservazioni contengono commenti su questioni fondamentali che emergono dall'applicazione di una particolare convenzione da parte di uno Stato, e sono pubblicate nel rapporto annuale del Comitato. Le richieste dirette, invece, si riferiscono a questioni di carattere essenzialmente tecnico, oppure sono finalizzate alla richiesta di informazioni; non vengono pubblicate nel rapporto annuale, ma sono direttamente comunicate ai Governi interessati.

Il Comitato, al termine dell'esame, sottopone alla *Conferenza internazionale del lavoro*, l'organo maggiormente rappresentativo dell'ILO, presso cui siedono tutti gli Stati membri dell'Organizzazione, un rapporto annuale, contenente le proprie osservazioni e raccomandazioni, che viene attentamente esaminato dal *Comitato della Conferenza sull'applicazione delle norme*, organo tripartito composto da rappresentanti dei governi, degli imprenditori e dei lavoratori. In particolare, tale Comitato seleziona dal rapporto un certo numero di osservazioni per approfondirne la discussione. I Governi chiamati in causa in queste osservazioni sono invitati a presentarsi e a fornire le proprie argomentazioni davanti al Comitato della Conferenza. In molti casi, il Comitato della Conferenza adotta conclusioni in cui si raccomanda agli Stati di intraprendere azioni specifiche per porre rimedio ad un problema, invitare l'ILO a svolgere delle missioni nel proprio territorio o richiedere assistenza tecnica.

Nel corso del 2019, l'Italia è stata interessata da:

- due *osservazioni* relative alle seguenti convenzioni: n. 81 sull'ispezione del lavoro (1947) e n. 129 sull'ispezione del lavoro in agricoltura (1969);
- sei *richieste dirette* relative alle seguenti convenzioni: n. 81 sull'ispezione del lavoro (1947); n. 95 sulla protezione del salario (1949); n. 102 sulla sicurezza sociale (1952); n. 118 sulla parità di trattamento (1962); n. 129 sull'ispezione del lavoro in agricoltura (1969); sui lavoratori marittimi (2006).

Nel 2019 l'Italia ha contribuito al 3.75% del budget ordinario dell'OIL, con una somma pari a circa 17 milioni di franchi svizzeri. Per il biennio 2018-2019, l'Italia ha stanziato un ulteriore contributo volontario al budget ordinario pari a 455.000 dollari, figurando tra gli otto Paesi donatori, insieme a Belgio, Danimarca, Germania, Lussemburgo, Paesi Bassi, Norvegia e Svezia.

### 1.6.2. Organizzazione delle Nazioni Unite per l'educazione, la scienza e la cultura (UNESCO)

I diritti umani che rientrano nella competenza dell'UNESCO sono il diritto all'educazione, il diritto di beneficiare del progresso scientifico, il diritto di partecipare liberamente alla vita culturale, il diritto all'informazione, compresa la libertà di opinione e di espressione. In connessione con questi, sono rilevanti anche il diritto alla libertà di pensiero, di coscienza e di religione, il diritto di ricercare, ricevere e fornire informazioni e idee con qualsiasi strumento e al di là delle frontiere, il diritto alla protezione degli interessi morali e materiali risultanti da ogni produzione scientifica, letteraria o artistica, il diritto alla libertà di assemblea e di associazione il diritto all'educazione, il



diritto di beneficiare del progresso scientifico, il diritto di partecipare liberamente alla vita culturale, il diritto all'informazione, compresa la libertà di opinione e di espressione.

L'Italia è Stato membro dell'UNESCO dal 1948. Nel 2019, il Rappresentante permanente dell'Italia presso l'UNESCO è l'Amb. Massimo Riccardo. Dalla sua istituzione, l'UNESCO ha adottato 31 convenzioni; l'Italia ne ha ratificate 20.

L'elenco completo delle convenzioni, aggiornato a dicembre 2019, è reso disponibile online al seguente indirizzo web: [www.annuarioitalianoideidiritiumani.it](http://www.annuarioitalianoideidiritiumani.it), all'interno della sezione «Allegati».

In tema di educazione, si segnala che nel 1991 la 26<sup>a</sup> Conferenza generale dell'UNESCO ha istituito il Programma internazionale per la cooperazione universitaria (*IUC - International University Cooperation*). Il Programma si adopera per favorire la nascita di una rete di centri di eccellenza (Cattedre UNESCO) in grado di realizzare programmi di insegnamento e di ricerca avanzati in discipline connesse alle politiche dell'UNESCO, con particolare riferimento alle tematiche della pace, dei diritti umani, della democrazia e del dialogo interculturale. Sono oltre 700 le Cattedre UNESCO create in tutto il mondo; nel 2018 in Italia sono presenti 29 Cattedre (+ 3 rispetto al 2018), di cui 4 si occupano in maniera specifica di diritti umani, riportandone la dicitura nella denominazione: Cattedra «Diritti umani, democrazia e pace», istituita nel 1999 presso l'Università degli studi di Padova; Cattedra «Diritti dell'uomo ed etica della cooperazione internazionale», istituita nel 2003 presso l'Università degli studi di Bergamo; Cattedra «Bioetica e diritti umani», istituita nel 2009 presso l'Ateneo Pontificio «Regina Apostolorum», Università Europea di Roma; Cattedra «Uguaglianza di genere e diritti delle donne», istituita nel 2019 presso l'Università dell'Insubria.

In tema di bioetica, presso l'UNESCO operano due comitati: il Comitato internazionale di bioetica (IBC) e il Comitato intergovernativo di bioetica (IGBC).

L'IBC è stato istituito nel 1993, grazie soprattutto all'impegno dell'allora Direttore generale dell'UNESCO Federico Mayor, ed è costituito da 36 esperti indipendenti provenienti da diverse aree geografiche e afferenti a diverse discipline. Il suo mandato consiste nel seguire il progresso della scienza e delle sue applicazioni in modo da assicurare il rispetto per la dignità umana e i diritti umani e nello stimolare la riflessione sugli aspetti etici e giuridici sollevati dalla ricerca nelle scienze della vita e dalle sue applicazioni. In questa prospettiva, ha preparato negli anni numerose raccomandazioni e altri documenti, il più importante dei quali è la Dichiarazione universale sulla bioetica e i diritti umani, adottata dalla Conferenza generale dell'UNESCO nel 2005. Il Comitato si riunisce una volta all'anno su convocazione del Direttore generale dell'UNESCO.

L'IGBC è stato istituito nel 1998 ai sensi dell'art. 11 dello statuto dell'IBC. È composto da 36 Stati membri eletti dalla Conferenza generale dell'UNESCO, i cui rappresentanti si incontrano almeno una volta ogni due anni per esaminare le proposte e le raccomandazioni dell'IBC e per diffondere tali proposte, insieme alle proprie opinioni, tra gli Stati membri dell'UNESCO.

Nel 2019 l'Italia ha contribuito al 4,3% circa del budget ordinario dell'UNESCO (che copre le spese ordinarie per il mantenimento dello staff e per le atti-

vità principali dell'Organizzazione), con una somma pari a circa 11,2 milioni di dollari. Nel 2019 l'Italia ha effettuato un'ulteriore donazione volontaria extra-budget (con cui vengono finanziati i programmi pluriennali di cooperazione gestiti dall'UNESCO) pari a circa 7,6 milioni di dollari, figurando al quinto posto tra i Paesi donatori.

### *Machinery dell'UNESCO*

Nel corso del 2019, l'Italia non è stata interessata dai meccanismi di monitoraggio da parte dell'Organizzazione.

### 1.6.3. Organizzazione per l'alimentazione e l'agricoltura (FAO)

Istituita nel 1945 a Ville de Québec, Canada, la FAO ha sede a Roma. Dal 1° agosto 2019, Direttore generale dell'Organizzazione è Qu Dongyu (Cina). Il budget dell'Organizzazione per il biennio 2018-2019 è di 2,6 miliardi di dollari.

Al 30 marzo 2020, l'Italia risulta essere il settimo maggiore contribuente della FAO con circa nove milioni di dollari di contributo. L'Italia collabora con la FAO mediante il Programma di cooperazione FAO/Italia, le cui componenti principali, finanziate dai contributi volontari italiani, sono il Programma tradizionale; il Fondo fiduciario italiano per la sicurezza alimentare e il programma di cooperazione decentrata.

### 1.6.4. Organizzazione mondiale della sanità (OMS)

Obiettivo primario dell'Organizzazione, istituita nel 1948, è il conseguimento, da parte di tutte le popolazioni, del più alto livello possibile di salute, intesa non come assenza di malattia ma come stato di totale benessere fisico, mentale e sociale.

In Italia è presente un ufficio dell'OMS (a Venezia) dedicato all'investimento per la salute e lo sviluppo, mentre sono attualmente accreditati 28 centri collaboratori (per numero di queste strutture, l'Italia si pone al secondo posto in Europa e al nono posto nel mondo). Questi centri, istituzioni specializzate a cui l'OMS non elargisce alcun finanziamento, sono individuati dal Direttore generale dell'OMS e fanno parte di una rete mondiale di supporto all'organizzazione nei vari ambiti medico-scientifici. In Italia la loro attività viene coordinata dal Ministero della salute.

### 1.6.5. Programma delle Nazioni Unite per lo sviluppo (UNDP)

Istituito dall'Assemblea generale nel 1965, il Programma delle Nazioni Unite per lo sviluppo (UNDP) assume il ruolo di agenzia centrale di coordinamento e finanziamento delle attività di cooperazione allo sviluppo del sistema delle Nazioni Unite.

L'azione dell'UNDP persegue l'obiettivo generale dello «sviluppo umano», inteso non solo come crescita economica ma anche come sviluppo sociale, basato sull'eguaglianza di genere e il rispetto dei diritti umani. Il Programma svolge attività di ricerca e analisi, elaborando studi e rapporti. Tra i più signi-

ficativi si segnalano il Rapporto annuale sullo sviluppo umano e quelli relativi allo stato di realizzazione degli Obiettivi di sviluppo sostenibile.

Nel 2019 l'Italia ha contribuito al budget ordinario dell'UNDP con circa 5,9 milioni di dollari, collocandosi alla 17<sup>a</sup> posizione tra i Paesi maggiori contribuenti. Nell'anno in esame, il Paese ha inoltre stanziato 74,6 milioni di dollari per programmi e progetti specifici coordinati da UNDP.

#### 1.6.6. Programma delle Nazioni Unite per l'ambiente (UN-Environment)

UN-Environment è la principale autorità che definisce l'agenda ambientale globale e promuove l'attuazione coerente della dimensione ambientale dello sviluppo sostenibile all'interno del sistema delle Nazioni. La sua missione è quella di coordinare e favorire la realizzazione di una partnership globale per lo sviluppo di progetti e attività a tutela dell'ambiente affinché le nazioni e i popoli possano migliorare la propria qualità di vita senza compromettere quella delle generazioni future.

Dal febbraio 2019, Direttrice esecutiva del Programma è Inger Andersen (Danimarca). Rappresentante presso UN-Environment e altresì capo missione dell'Ambasciata italiana a Nairobi è, da settembre 2018, l'Amb. Alberto Pieri.

#### 1.6.7. Programma delle Nazioni Unite per gli insediamenti umani (UN-HABITAT)

Programma delle Nazioni Unite per gli insediamenti umani, UN-HABITAT è investito della missione di favorire un'urbanizzazione sostenibile dal punto di vista sociale e ambientale allo scopo ultimo di garantire a tutti il diritto ad un'abitazione dignitosa.

L'attuale Direttrice generale è Maimunah Mohd Sharif (Malesia). Rappresentante permanente dell'Italia presso UN-Habitat è, da settembre 2018, l'Amb. Alberto Pieri.

UN-HABITAT lavora in stretta collaborazione con gli enti locali, tra cui Comuni, Province e Regioni, grazie soprattutto alla speciale relazione intavolata con UNACLA, il Comitato consultivo delle Nazioni Unite sulle autorità locali. Quest'ultimo è costituito da sindaci e rappresentanti di organizzazioni ombrello di autorità locali scelti dal Direttore generale di UN-HABITAT sulla base della loro competenza e impegno nell'attuare l'agenda delle Nazioni Unite sugli insediamenti umani.

#### 1.6.8. Fondo delle Nazioni Unite per l'infanzia (UNICEF)

L'UNICEF è il fondo permanente delle Nazioni Unite a cui è assegnato il mandato di tutelare e promuovere i diritti di bambini, bambine e adolescenti con l'obiettivo di migliorarne le condizioni di vita. Dal 1° gennaio 2018 la Direttrice esecutiva è l'americana Henrietta H. Fore.

In Italia, presso l'Istituto degli Innocenti di Firenze, si trova il Centro di ricerca dell'UNICEF. Dal 1974 opera in Italia il Comitato italiano per l'UNICEF, organizzazione non-governativa la cui attività è regolata da un accordo di

cooperazione sottoscritto con l'UNICEF internazionale. Dal 25 luglio 2018 ne è Presidente Francesco Samengo.

L'UNICEF ha avviato in Italia un vasto programma in favore dei minori migranti e rifugiati, in particolare quelli non accompagnati da famigliari adulti, con l'obiettivo di fornire misure di assistenza che vanno dalla primissima accoglienza al trasferimento in strutture più piccole e stabili, dal monitoraggio degli standard sui diritti umani all'inclusione scolastica e culturale nelle comunità locali.

#### 1.6.9. Organizzazione internazionale per le migrazioni (OIM)

Istituita nel 1951, è la principale organizzazione intergovernativa che si occupa di problematiche migratorie. La sua missione è quella di favorire una migrazione ordinata fondata sul rispetto della dignità umana e a tale scopo essa collabora con i Governi e la società civile. Da giugno 2018 il Direttore generale dell'Organizzazione è il portoghese António Manuel de Carvalho Ferreira Vitorino.

A Roma ha sede il Centro di coordinamento OIM per i Paesi dell'area mediterranea. Le principali attività degli Uffici OIM in Italia riguardano: assistenza a gruppi vulnerabili e minori; migrazione e lavoro; migrazione e salute; migrazione, clima e sviluppo; ricongiungimenti famigliari; ritorni volontari assistiti; relocation e resettlement.

Nel 2019 l'OIM non ha pubblicato *briefings* concernenti l'Italia.



## 2. Consiglio d'Europa

Istituito il 5 maggio del 1949, il Consiglio d'Europa (CoE, 47 Stati membri) costituisce il primo e più avanzato sistema regionale di promozione e protezione dei diritti umani.

Dal 1° febbraio 2019, il Rappresentante permanente dell'Italia al CoE è l'Amb. Michele Giacomelli (fino a gennaio 2019 l'incarico è stato rivestito dall'Amb. Marco Marsilli). La funzionaria italiana Gabriella Battaini-Dragoni ricopre la carica di Vicesegretario generale dell'Organizzazione. Dal 2011 l'Italia ospita nella città di Venezia un ufficio esterno del CoE. Le attività di questo Ufficio, diretto da Luisella Pavan-Woolfe, si concentrano sull'integrazione delle minoranze, l'uguaglianza di genere, la partecipazione dei cittadini nei processi democratici, il ruolo delle donne nel contesto euro-mediterraneo, l'integrazione dei rom e la Giornata della Memoria. L'Ufficio partecipa a numerosi progetti con le istituzioni accademiche locali, tra cui la Venice International University, lo European Inter-University Centre for Human Rights and Democratisation – EIUC/Global Campus for human rights e l'Università Ca' Foscari di Venezia. Ospita corsi di formazione sui diritti umani e la democrazia con speciale riferimento ai Paesi della sponda sud del Mediterraneo.

Nel 2019 l'Italia ha contribuito complessivamente alle attività del CoE per un totale di euro 35.873.440 di cui euro 28.532.193 per il bilancio ordinario (nel 2018 il contributo complessivo era stato di euro 35.261.058 di cui euro 27.515.762 per il bilancio ordinario). Il 21 marzo 2019, l'Italia ha presentato un contributo volontario di euro 80,161 per sostenere l'attuazione del Piano d'azione del Consiglio d'Europa sulla Protezione dei bambini rifugiati e migranti in Europa, portando il suo sostegno totale al piano d'azione a euro 238,161.

Nelle pagine che seguono sono illustrate, con riferimento all'Italia, le attività dell'Assemblea parlamentare e del Comitato dei Ministri; di sette organismi istituiti in virtù di trattato: Corte europea dei diritti umani, Comitato per la prevenzione della tortura, Comitato europeo dei diritti sociali, Comitato consultivo della Convenzione-quadro per la protezione delle minoranze nazionali, Gruppo di esperti sulla lotta contro la tratta di esseri umani, Gruppo di esperti sull'azione contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica, Comitato di Lanzarote sulla protezione dei bambini dallo sfruttamento e dall'abuso sessuale; di quattro organi creati dal Comitato dei

Ministri: Commissario europeo per i diritti umani, Commissione europea contro il razzismo e l'intolleranza, Commissione europea per la democrazia attraverso il diritto e il Gruppo di Stati contro la corruzione.

Coerentemente con il calendario pluriennale delle attività delle istituzioni e dei vari organismi di monitoraggio del Consiglio d'Europa, solo alcuni di essi hanno avuto modo di considerare aspetti relativi alla situazione dei diritti umani in Italia nel corso del 2019. I principali temi affrontati, dai quali sono emerse rilevanti osservazioni e raccomandazioni, riguardano la questione della corruzione (Gruppo di Stati contro la Corruzione), la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica (GREVIO e Comitato delle Parti), la situazione delle persone detenute in regime di massima sicurezza o sottoposte ad altre misure di isolamento e segregazione (Comitato per la prevenzione della tortura); la situazione dei migranti con particolare riferimento alla questione dei respingimenti, alla situazione del sistema di accoglienza in Italia (Commissario per i diritti umani, Comitato dei Ministri), i diritti sociali di bambini, famiglie e migranti (Comitato europeo dei diritti sociali), la discriminazione nei confronti degli appartenenti alle comunità rom e sinti con particolare riferimento alla questione degli «sgomberati» (Comitato europeo dei diritti sociali), la misure contro il razzismo, la xenofobia e la discriminazione sulla base dell'orientamento sessuale (ECRI). Da una prospettiva che tiene in conto dell'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile tali questioni riguardano primariamente l'Obiettivo 3 (assicurare la salute e il benessere per tutti e per tutte le età), l'Obiettivo 5 (raggiungere l'uguaglianza di genere ed emancipare tutte le donne e le ragazze), in particolare il traguardo 5.2 (eliminare ogni forma di violenza nei confronti di donne e bambine, sia nella sfera privata che in quella pubblica, compreso il traffico di donne e lo sfruttamento sessuale e di ogni altro tipo), l'Obiettivo 10 (ridurre l'ineguaglianza all'interno di e fra le nazioni), in particolare i traguardi 10.2 (potenziare e promuovere l'inclusione sociale, economica e politica di tutti, a prescindere da età, sesso, disabilità, razza, etnia, origine, religione, stato economico o altro) e 10.7 (Rendere più disciplinate, sicure, regolari e responsabili la migrazione e la mobilità delle persone, anche con l'attuazione di politiche migratorie pianificate e ben gestite) e l'Obiettivo 16 (pace, giustizia e istituzioni forti), con particolare riferimento al traguardi 16.3 (16.3 Promuovere lo stato di diritto a livello nazionale e internazionale e garantire un pari accesso alla giustizia per tutti), 16.6 (Sviluppare a tutti i livelli istituzioni efficaci, responsabili e trasparenti) e 16.5 (ridurre sensibilmente la corruzione e gli abusi di potere in tutte le loro forme).

## 2.1. Assemblea parlamentare

All'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa (PACE), formata da delegazioni dei Parlamenti nazionali degli Stati membri del CoE, siedono per l'Italia 18 membri del Senato e della Camera dei Deputati; altrettanti sono i membri supplenti.

La PACE è un forum di discussione sulle principali questioni rientranti nel mandato dell'Organizzazione e ha funzioni consultive in relazione a tutte le convenzioni internazionali elaborate in questo contesto. Essa elegge i giudici

della Corte europea dei diritti umani, il Commissario per i diritti umani, il Segretario Generale del CoE e il suo vice.

Questi i membri e membri supplenti (s) italiani presso la PACE nel 2019: Deborah Bergamini, Marina Berlinghieri (s), Anna Maria Bernini, Francesco Berti (s), Simone Billi, Maria Elena Boschi, Maurizio Buccarella, Pino Cabras (s), Sabrina De Carlo, Fabio Di Micco, Piero Fassino (s), Claudio Fazzone (s), Gianluca Ferrara (s), Roberto Paolo Ferrari (s), Emilio Floris, Paolo Grimoldi, Barbara Guidolin (s), Francesco Laforgia (s), Francesco Lollobrigida (s), Alvisè Maniero, Gianni Marilotti (s), Gaspare Antonio Marinello, Augusta Montaruli (s), Andrea Orlando, Gianluca Perilli, Daisy Pirovano, Alberto Ribolla (s), Maria Rizzotti (s), Tatjana Rojc (s), Gianfranco Rufa (s), Rosellina Sbrana (s), Filippo Scerra, Francesco Scoma (s), Simona Suriano (s), Manuel Vescovi.

Alvisè Maniero, che svolge l'incarico di Presidente della delegazione italiana, è anche Vicepresidente dell'Assemblea Parlamentare. Con riferimento al ruolo di parlamentari italiani nelle varie commissioni parlamentari nel corso del 2019, Piero Fassino ha svolto il ruolo di secondo Vicepresidente della Commissione affari politici e democrazia, Manuel Vescovi quello di terzo Vicepresidente della Commissione su migrazioni, rifugiati e persone sfollate e Roberto Rampi quello di terzo Vicepresidente della Commissione su cultura, scienza, educazione e media.

Tra i numerosi documenti adottati dalla PACE nel corso del 2019, cinque risoluzioni, nell'ambito del più ampio tema di riferimento trattato da ciascun atto, fanno richiami diretti alla situazione dei diritti umani in Italia, in alcuni casi accogliendo positivamente i più recenti sviluppi nella materia trattata, in altri sottolineando carenze e fornendo raccomandazioni.

Nella risoluzione 2261 sul tema *L'avanzamento delle procedure di monitoraggio dell'Assemblea (giugno-dicembre 2018) e la revisione periodica dell'impegno di Islanda e Italia ad onorare i propri obblighi* (adottata il 24 gennaio 2019, *rapporteur*: Roger Gale), la PACE incoraggia le autorità italiane e quelle di altri Paesi ad attuare le conclusioni contenute nel rapporto sull'avanzamento della procedura di monitoraggio dell'Assemblea. In particolare, la PACE: si aspetta che l'Italia continui ad impegnarsi sulla promozione e protezione dei diritti umani e a ridurre le disparità a livello regionale e accoglie gli sforzi recenti per la creazione di una Istituzione nazionale indipendente per i diritti umani; incoraggia il Paese a ratificare la Carta europea delle lingue regionali e minoritarie del 1992, il Protocollo XII del 2000 e i Protocolli XV e XVI del 2013 alla CEDU (v., su quest'ultimi, il d.d.l. S.2921), la Convenzione europea sulla nazionalità del 1997 e il Protocollo addizionale alla Carta europea dell'autonomia locale sul diritto di partecipare agli affari delle collettività locali del 2009; sul tema delle migrazioni, esprime preoccupazione circa le recenti iniziative volte a prevenire gli arrivi di navi di soccorso sulle coste italiane e sollecita le autorità italiane a rafforzare gli sforzi nel contrasto alla tratta di esseri umani, come raccomandato dal GRETA (v. *Annuario 2019*, pp. 161-167) e a garantire che la futura legislazione italiana in materia sia conforme agli obblighi internazionali del Paese; chiede di contrastare in modo efficace tutte le manifestazioni di razzismo, intolleranza e xenofobia, in particolare attraverso attività di prevenzione e indagine; raccomanda di intervenire per rafforzare la libertà dei media, risolvere la questione della concentrazione della proprietà



dei media e depenalizzare il reato di diffamazione garantendo il principio di proporzionalità delle sanzioni; con riferimento al processo di riforma della giustizia penale, chiede di affrontare, tra gli altri, i problemi relativi all'uso eccessivo della detenzione preventiva, ai ritardi nei processi e all'accumulo di casi presso le corti (*backlog*); in materia di anti-corruzione, pur riconoscendo i progressi avvenuti, nota con preoccupazione che il problema resta diffuso e profondamente radicato nel Paese dove esiste un intreccio persistente di corruzione, riciclaggio del denaro e crimine organizzato di stampo mafioso; in relazione al tema del finanziamento ai partiti, incoraggia le autorità ad assicurare la trasparenza e l'attuazione di un meccanismo di monitoraggio per il nuovo sistema di finanziamento ai partiti e alle campagne elettorali basato su donazioni private, le sollecita ad attuare tutte le raccomandazioni ricevute sul tema dal GRECO (v., in questa Parte, 2.11; e *Annuario 2017*, pp. 173-176) e a considerare di ritirare le riserve alla Convenzione penale sulla corruzione e di ratificare il sul Protocollo facoltativo.

La risoluzione 2279 sulle *Politiche e pratiche di respingimento tra gli Stati membri del Consiglio d'Europa* (adottata il 28 giugno 2019, *rapporteur*: Tineke Strik) richiama, tra gli altri, la decisione della CtEDU sul caso *Hirsi Jama c. Italia* al fine di sottolineare il bisogno di valutare individualmente le necessità di protezione internazionale dei migranti e la sicurezza delle operazioni di rimpatrio per prevenire la violazione dell'art 3 CEDU e rispettare la proibizione di espulsioni collettive prevista dall'art. 4 del Protocollo IV alla CEDU.

Nella risoluzione 2300 sul *Miglioramento della tutela dei whistle-blowers in tutta Europa* (adottata il 1° ottobre 2019, *rapporteur*: Sylvain Waserman), la PACE accoglie con soddisfazione l'adozione da parte dell'Italia (e da parte di altri Paesi europei) di una legge in materia, nello specifico, la l. 30 novembre 2017, n. 179 (Disposizioni per la tutela degli autori di segnalazioni di reati o irregolarità di cui siano venuti a conoscenza nell'ambito di un rapporto di lavoro pubblico o privato).

Nella risoluzione 2305 sul tema *Salvare vite nel Mediterraneo: il bisogno di una risposta urgente* (adottata il 3 ottobre 2019, *rapporteur*: Domagoj Hajduković), la PACE accoglie l'accordo siglato a Malta il 23 settembre 2019 sul ricollocamento dei migranti tra i Ministri dell'interno di Finlandia, Francia, Germania, Italia e Malta, auspicando con forza che il maggior numero di Paesi dell'UE possa prendervi parte.

Infine, nella risoluzione 2311 sul tema *Diritti umani e imprese: quali seguiti per la raccomandazione CM/REC(2016)3 del Comitato dei Ministri?* (adottata il 29 novembre 2019, *rapporteur*: Mikayel Melkumyan), la PACE accoglie positivamente l'adozione da parte del Governo italiano del Piano d'azione nazionale su imprese e diritti umani, uno tra i 18 piani in materia adottati da Paesi membri del CoE in attuazione delle Linee Guida delle Nazioni Unite su imprese e diritti umani.

## 2.2. Comitato dei Ministri

In tema di diritti umani, il Comitato dei Ministri (CM) si avvale del lavoro del

Comitato direttivo per i diritti umani, organismo intergovernativo composto dai rappresentanti dei 47 Stati membri che esercita, tra le altre, funzioni di *standard setting* e *follow-up*.

Il CM adotta raccomandazioni nei confronti degli Stati membri sia su questioni per le quali ha concordato una politica comune sia – in conformità all'art. 29 della Carta sociale europea – allo scopo di richiedere a taluni Stati di adattare il diritto interno e le politiche pubbliche alle disposizioni contenute nella Carta. Il CM ha la responsabilità finale nel monitoraggio della Convenzione-quadro per le minoranze nazionali (art. 26). In questo contesto adotta risoluzioni specifiche per Paese basate sui pareri del Comitato consultivo della Convenzione-quadro (v., in questa Parte III, 2.8).

Per quanto riguarda il suo ruolo in relazione alla Corte europea dei diritti umani, il CM ha la funzione di supervisionare l'esecuzione delle sentenze della Corte, garantendo che gli Stati membri agiscano in conformità con i giudizi espressi dalla stessa. La risoluzione conclusiva del CM pone termine a ciascun caso. Infine, il CM può adire la Corte affinché si pronunci su questioni relative all'interpretazione delle sentenze e, se ritiene che uno Stato non si conformi a una sentenza definitiva, può deferire alla Corte la questione.

Nel corso del 2019, il CM ha adottato 14 risoluzioni conclusive sullo stato di esecuzione delle sentenze della CtEDU da parte dell'Italia che hanno riguardato, in totale, 85 casi: CM/ResDH(2019)21 sul caso *Maggio e altri* e altri due casi; CM/ResDH(2019)63 sul caso *Messana* e altri 4 casi; CM/ResDH(2019)121 sul caso *Piazzini* e altri 7 casi; CM/ResDH(2019)120 sul caso *Mazzeo*; CM/ResDH(2019)158 sul caso *Amati e altri*; CM/ResDH(2019)157 sul caso *Addazio* e altri 36 casi; CM/ResDH(2019)186 sul caso *Longobardi* e un altro caso; CM/ResDH(2019)185 sul caso *Bozza*; CM/ResDH(2019)221 sul caso *Orlandi e altri*; CM/ResDH(2019)238 sul caso *Francesco Quattorne* e altri 8 casi; CM/ResDH(2019)255 sul caso *Casalino e Polichetti* e un altro caso; CM/ResDH(2019)276 sul caso *Arras e altri* e altri 7 casi; CM/ResDH(2019)275 sul caso *Paudicio* e un altro caso; CM/ResDH(2019)327 sul caso *Cirillo* e altri 5 casi.

Con riferimento alle attività di monitoraggio dell'esecuzione delle sentenze emesse dalla CtEDU nei confronti dell'Italia e ancora aperte, il Comitato dei Ministri ha adottato 6 decisioni nel corso del 2019.

Il giorno 14 marzo 2019, durante la sua 1340<sup>a</sup> sessione, il CM ha adottato una decisione (CM/Del/Dec(2019)1340/H46-9) sul caso *Khlaifia e altri* sulle questioni relative alle condizioni di accoglienza dei migranti in situazione irregolare in Italia e alle modalità di espulsione degli stessi (v. *Annuario 2016*, pp. 207-208). In questa decisione, per quanto riguarda la liceità e il controllo giurisdizionale della detenzione di migranti negli hotspot, il CM pur rilevando che il d.l. 113/2018 consente la detenzione di richiedenti asilo in hotspot a fini dell'identificazione e prevede anche un controllo giurisdizionale di tale detenzione, considera necessarie informazioni più dettagliate per valutare pienamente la compatibilità del decreto legge con l'art. 5 CEDU (Diritto alla libertà e alla sicurezza) e con la giurisprudenza della Corte di Strasburgo. Invita quindi le autorità italiane a fornire informazioni esaurienti sull'attuale legislazione in materia di detenzione di richiedenti asilo negli hotspot, con particolare riferimento ai motivi della detenzione e dell'eventuale estensione della stessa, al processo decisionale che conduce a tale detenzione e alle infor-

mazioni fornite alle persone coinvolte circa i motivi della loro detenzione. Il CM invita le autorità italiane a fornire dettagli anche sulla portata del controllo giurisdizionale delle decisioni di trattenere i richiedenti asilo in tali centri e di prolungare la detenzione, i termini fissati per tale controllo e i poteri dei tribunali competenti nel caso in cui concludano che la detenzione sia illegale. Il Comitato invita inoltre il Governo italiano a chiarire se i migranti che non hanno presentato richiesta di protezione internazionale possano essere trattenuti negli hotspot e, in tal caso, a fornire informazioni sulla base giuridica pertinente e sulle garanzie relative a tale detenzione. Il CM invita le autorità ad affrontare rapidamente la mancanza di un rimedio efficace per lamentare le condizioni di detenzione negli hotspot; prende atto, inoltre, della possibilità comunicata dal Governo di avviare una procedura urgente ai sensi dell'art. 700 del codice di procedura civile relativo alle condizioni di detenzione negli hotspot e invita le autorità a fornire ulteriori informazioni in merito entro il 31 maggio 2019.

Nel corso della medesima sessione, il CM ha adottato una decisione (CM/Del/Dec(2019)1340/H46-10), sul caso *Sharifi e altri* relativo al rinvio automatico dall'Italia alla Grecia di migranti irregolari intercettati come passeggeri clandestini sui traghetti in arrivo al porto italiano di Ancona e la conseguente impossibilità per i ricorrenti di avere accesso alla procedura per l'asilo in Italia (v. *Annuario 2015*, pp. 237-238). In questa decisione, per quanto concerne le misure individuali, il CM prende atto delle informazioni fornite dalle autorità in merito alle difficoltà incontrate nel localizzare i tre ricorrenti che non hanno ottenuto protezione internazionale in Italia e le rassicurazioni fornite in merito alle garanzie che avrebbero concesso loro nel caso in cui si manifestassero nuovamente. Tuttavia, le autorità italiane sono invitate a fornire informazioni sulle misure concrete adottate per individuare i ricorrenti e chiarire la loro situazione, dal momento che tali informazioni non risultano essere state fornite. Per quanto riguarda le misure generali, il CM sottolinea l'importanza fondamentale di assicurare che i migranti intercettati nei porti del Mare Adriatico siano protetti da rinvii automatici accelerati verso la Grecia, alla luce delle persistenti carenze nel sistema di accoglienza dei migranti e della procedura di asilo nel Paese, e di fornire accesso senza ostacoli in Italia a un esame individualizzato delle loro esigenze di protezione internazionale in conformità con i requisiti della CEDU. Il CM prende atto delle informazioni fornite dal Governo circa l'attuale organizzazione e funzionamento dell'accoglienza dei migranti in Italia, nonché sulla confermata tendenza alla riduzione, rispetto alla situazione esistente al tempo degli eventi trattati nel caso in questione, nel numero di migranti irregolari che arrivano nei porti adriatici e nel numero di migranti respinti verso la Grecia. Tuttavia, rileva con preoccupazione che, nonostante i precedenti inviti del Comitato stesso, le informazioni disponibili non consentono di accertare l'adeguatezza del sistema di accoglienza istituito nei porti adriatici per garantire che la situazione individuale dei migranti irregolari sia valutata in modo approfondito, preoccupazione espressa anche dall'UNHCR. Il CM apprende infine con interesse che dall'adozione della sentenza della CtEDU nel caso in questione non sia stato effettuato alcun trasferimento di richiedenti asilo e minori non accompagnati verso la Grecia ed esorta le autorità a fornire tutte le informazioni richieste (entro il 31 maggio 2019) e a rispondere alle questioni sollevate in merito dall'UNHCR.

Il 6 giugno 2019, nel corso della sua 1348<sup>a</sup> sessione, il CM ha adottato una decisione (CM/Del/Dec(2019)1348/H46-13) sul caso *Di Sarno e altri* relativo alla questione dei rifiuti in Campania (v. *Annuario 2013*, p. 281). Nella decisione, il CM prende atto con interesse degli sforzi delle autorità italiane volti a promuovere sistemi di raccolta differenziata e il consolidamento negli ultimi anni dei risultati incoraggianti precedentemente raggiunti in termini di selezione dei rifiuti, ma rileva con preoccupazione che, almeno fino al 15 febbraio 2018, solo una minima parte dei rifiuti «storici» accumulati prima del 2009 è stata rimossa, invitando quindi le autorità italiane ad attuare senza ulteriori indugi il piano per la rimozione di questo tipo di rifiuti. Il CM invita le autorità a fornire informazioni anche sull'attuale funzionamento quotidiano del sistema di smaltimento dei rifiuti, la sua capacità e sostenibilità nel lungo periodo. Chiede loro informazioni circa il funzionamento pratico e il livello di coordinamento dei diversi meccanismi di monitoraggio istituiti, anche indicando, come precedentemente richiesto dal CM stesso, se tali meccanismi hanno il diritto di formulare raccomandazioni e, in caso affermativo, sul seguito che viene dato a queste raccomandazioni e sulla loro forza giuridica. Rilevando che attualmente non vi sono indicazioni concrete che l'ordinamento fornisca un rimedio efficace che consenta alle persone di ottenere un risarcimento per i danni subiti dalla cattiva gestione della raccolta, del trattamento e dello smaltimento dei rifiuti, il CM richiede alle autorità di affrontare rapidamente questa lacuna. Prende atto, tuttavia, delle informazioni fornite sull'ambito del procedimento dinanzi ai tribunali amministrativi e invita le autorità a presentare esempi pertinenti e specifici di giurisprudenza per valutare l'efficacia di questi procedimenti in tali circostanze particolari. La scadenza identificata per presentare le informazioni richieste è il 16 dicembre 2019.

Nel corso della medesima sessione il CM ha adottato anche una decisione (CM/Del/Dec(2019)1348/H46-12) sul gruppo di casi *Agrati e altri* che riguardano l'applicazione retroattiva, in assenza di impellenti motivi di interesse generale, della legge 266/2005 alle controversie pendenti intentate dai circa 310 ricorrenti volte ad ottenere il riconoscimento dell'anzianità di servizio maturata presso gli enti locali prima che venisse disposto il loro trasferimento alle dipendenze dello Stato (v. *Annuario 2012*, pp. 287-289). In questa decisione, con riferimento alle misure individuali, il CM esprime profonda preoccupazione per la mancanza di informazioni in risposta alle richieste precedentemente presentate ed esorta le autorità italiane a indicare, entro il 30 settembre 2019, le misure adottate per garantire che i richiedenti nel caso *Peduzzi e Arrighi* hanno conservato i benefici derivanti dalle decisioni giudiziarie nazionali pronunciate prima dell'entrata in vigore della legislazione in questione. Inoltre, il CM esorta le autorità italiane a fornire nei tempi indicati le informazioni sulle procedure disponibili ai sensi della normativa nazionale per determinare e porre rimedio alle conseguenze derivanti dall'applicazione retroattiva della legge 266/2005 per i richiedenti dei casi *Agrati e altri*, *De Rosa e altri*, e *Bordoni e altri* per il periodo successivo al 31 dicembre 2011, e per indicare se gli altri richiedenti hanno subito un danno patrimoniale a causa delle violazioni constatate. In tal caso, il CM domanda se è possibile chiedere un risarcimento relativaente a livello domestico. Per quanto riguarda le misure generali, il CM rileva che l'attuale applicazione della normativa in questione da parte dei tribunali nazionali sembra garantire che non vi siano svantaggi

significativi per quanto riguarda la remunerazione del personale che, come i ricorrenti, è stato trasferito alla pubblica amministrazione nazionale presso il MIUR. Il Comitato accoglie con favore le misure adottate per garantire che le leggi con effetto retroattivo siano adottate in stretta conformità con i requisiti della CEDU come sottolineato nelle sentenze in esame, in particolare le procedure stabilite in seno al Parlamento, per garantire una verifica adeguata ed efficace della compatibilità dei progetti di legge con la CEDU e la giurisprudenza della CtEDU. Il CM incoraggia quindi le autorità italiane a proseguire questa buona pratica e decide di concludere l'esame delle misure generali in questo gruppo di casi.

In data 25 settembre 2019, nel corso della sua 1355<sup>a</sup> sessione, il CM ha adottato una decisione (CM/Del/Dec(2019)1355/H46-12) sul gruppo di casi *Olivieri e altri* che riguarda diverse carenze che incidono sul rimedio compensativo «Pinto» alle vittime di procedimenti giudiziari eccessivamente lunghi (v. *Annuario 2017*, p. 247). In questa decisione, con riferimento alle misure individuali, il CM nota che la questione è stata risolta in nove casi ripetitivi e decide di concluderne la supervisione (v. CM/ResDH(2019)238). Chiede tuttavia di fornire al più presto informazioni complete sul pagamento della giusta soddisfazione nei casi *GE.PA.F. S.R.L., Selvaggio, Gaglione e altri e Ambrosini*. Per quanto riguarda le misure generali, il CM rileva con soddisfazione che nella sua sentenza del 21 marzo 2018 la Consulta ha dichiarato incostituzionale la disposizione che impediva ai richiedenti di chiedere un risarcimento per ritardi prima della conclusione del procedimento principale. Sottolinea inoltre la necessità che le autorità italiane rispondano senza ulteriori indugi alle altre restrizioni previste dalla legislazione del 2012, vale a dire l'esclusione dei procedimenti della durata di sei anni o meno e il limite al risarcimento, che incoraggiano i richiedenti ad applicare direttamente alla CtEDU, richiedendo informazioni aggiornate a tale fine. Per quanto riguarda l'inefficacia del rimedio «Pinto» nel contesto di procedimenti amministrativi, il CM, facendo riferimento specifico alla sentenza nel caso *Olivieri e altri*, invita le autorità a chiarire fino a che punto le nuove disposizioni legislative e la sentenza della Corte costituzionale del 6 marzo 2019 hanno risolto questo problema. Per quanto riguarda, infine, l'inapplicabilità del rimedio «Pinto» ai ritardi nelle indagini preliminari, facendo riferimento in particolare alla sentenza nel caso *Arnoldi*, il CM chiede alle autorità di chiarire come prevedono di affrontare il problema relativo al possibile risarcimento per ritardi nelle indagini preliminari nei confronti delle parti lese nei procedimenti penali che hanno esercitato almeno alcuni dei loro diritti. Le informazioni richieste sono attese per la fine di gennaio 2020.

Il 5 dicembre 2019, nel corso della sua 1362<sup>a</sup> sessione, il CM ha adottato una decisione (CM/Del/Dec(2019)1362/H46-14) sul gruppo di casi *Cestaro* che riguardano episodi di tortura e altre forme di maltrattamenti nei confronti dei ricorrenti da parte delle forze dell'ordine e l'inefficacia delle indagini e dei procedimenti giudiziari condotti in merito (v. *Annuario 2015*, p. XVII; *Annuario 2016*, p. 207). In questa decisione, per quanto riguarda le misure individuali, il CM prende atto con profondo rammarico che non è più possibile avviare una nuova indagine sugli episodi di tortura subiti dai ricorrenti nel caso *Bartesaghi Gallo e altri* per via della prescrizione; accetta pertanto che in questo caso non sia più possibile alcuna misura

individuale. Chiede rapidamente alle autorità italiane di chiarire se sia possibile svolgere nuove indagini penali sulle accuse di maltrattamenti dei ricorrenti nei casi rimanenti e, in tal caso, fornire informazioni sulle misure adottate o previste per rimediare alle carenze riscontrate dalla CtEDU; invita inoltre le autorità a fornire informazioni su eventuali indagini disciplinari avviate contro le forze dell'ordine che sono state coinvolte in atti di tortura e altre forme di maltrattamenti e sui risultati di queste indagini. Per quanto riguarda le misure generali, il CM rileva con soddisfazione le riforme che nel 2017 hanno introdotto il reato di tortura nel codice penale italiano (v. *Annuario 2017*, pp. XIX-XX) ed esprime fiducia nel fatto che le autorità di polizia, i pubblici ministeri e i tribunali saranno guidati nella loro interpretazione e applicazione di tali disposizioni dai requisiti della CtEDU e dalla pertinente giurisprudenza. Il CM si rammarica, tuttavia, che le autorità non abbiano colto l'occasione per disapprovare le prescrizioni con riferimento ai reati di tortura; invita le autorità a garantire che le restanti riforme in questo settore entrino in vigore entro il 1° febbraio 2020 e a tenere informato il Comitato sugli sviluppi rilevanti l'applicazione effettiva di queste nuove disposizioni. Il CM ricorda anche che la CtEDU aveva riscontrato che gli sforzi dei pubblici ministeri e dei tribunali per indagare, dimostrare e punire adeguatamente i responsabili dei maltrattamenti subiti dai richiedenti erano frustrati non solo dalle lacune del diritto penale, ma anche dall'impossibilità di identificare tutti gli autori e dalla mancanza di collaborazione da parte della polizia. Invita quindi le autorità italiane ad assicurare che siano rapidamente adottate le disposizioni necessarie per garantire che gli agenti che prendono parte alle operazioni di contrasto possano essere identificati in tutte le situazioni e che sia formalmente consegnato alle forze dell'ordine un messaggio di tolleranza zero nei confronti dei maltrattamenti al più alto livello politico. Inoltre, il CM invita le autorità a indicare in che modo hanno garantito, o intendono garantire, che gli agenti delle forze dell'ordine accusati di reati che comportano maltrattamenti siano sospesi dal servizio durante le indagini o il processo e licenziati se condannati, in conformità con la giurisprudenza consolidata della CtEDU in materia. Infine, il Comitato prende atto con interesse delle informazioni fornite sulla formazione teorica e pratica offerta agli agenti delle forze dell'ordine e incoraggia le autorità a proseguire i loro sforzi per garantire che i funzionari intraprendano una formazione sistematica e completa nel campo dei diritti umani per tutta la loro carriera. Le informazioni richieste dovrebbero pervenire entro il 30 giugno 2020.

L'11 settembre 2019, il CM ha adottato la risoluzione CM/ResChS(2019)6 sulla decisione del Comitato europeo dei diritti sociali relativo al reclamo collettivo nei confronti dell'Italia presentato dalla Confederazione generale italiana del lavoro (CGIL) (140/2016, v. *Annuario 2017*, p. 158). Nella risoluzione, il CM prende atto delle decisioni del Comitato europeo dei diritti sociali che sancisce che le autorità italiane hanno agito in violazione degli artt. 5 e 6 della Carta sociale europea (riveduta) (v., in questa Parte, 2.5).

Con risoluzione CM/ResCPT(2019)3, adottata il 9 ottobre 2019, il CM ha nominato Gaia Pergolo come nuovo membro del Comitato europeo per la prevenzione della tortura in rispetto dell'Italia per il periodo 20 dicembre 2019-19 dicembre 2023 (v., in questa Parte, 2.4).

Infine, il 5 novembre 2019 il CM ha adottato la risoluzione CM/ResCSS(2019)10 sull'applicazione del Codice europeo di sicurezza sociale (in relazione al periodo 1 luglio 2017-30 giugno 2018) con riferimento alle seguenti parti del Codice: V (prestazioni di anzianità), VI (indennità per infortuni sul lavoro), VII (prestazioni familiari), VIII (prestazioni di maternità). Sulla base della relazione predisposta dal Governo italiano e dell'esame effettuate a riguardo dal Comitato di esperti dell'OIL sull'attuazione delle convenzioni e delle raccomandazioni, il CM formula una serie di osservazioni e richiede alcune informazioni addizionali alle autorità italiane. Con riferimento alla parte V del Codice, invita le autorità italiane a ripristinare il diritto di tutte le persone protette ai sensi della parte in questione a una riduzione della pensione di previdenza sociale dopo 15 anni di contributi. Relativamente alla parte VI, il CM domanda alle autorità italiane di confermare nella sua prossima relazione che le attività dell'INAIL comprendono la fornitura di cure dentistiche e forniture dentali, assistenza infermieristica a domicilio e occhiali senza alcuna ripartizione dei costi da parte delle vittime di infortuni sul lavoro, come richiesto dall'art. 34(2), lett. b), c) ed e), del Codice. In relazione alla parte XII del Codice, il CM chiede ulteriori informazioni in materia di servizi di ispezione di sicurezza sociale, in particolare di spiegare le attività dell'Ispettorato nazionale del lavoro (istituito con d.lgs 149/2015) e i vantaggi concreti nell'efficacia e nell'efficienza dei servizi di ispezione raggiunti attraverso la combinazione di previdenza sociale e ispettorati del lavoro.

### 2.3. Corte europea dei diritti umani

La Corte europea dei diritti umani (CtEDU) assicura il rispetto degli impegni previsti dalla CEDU e dai suoi Protocolli da parte degli Stati membri del CoE.

Il 5 maggio 2019, Raffaele Sabato è stato eletto giudice italiano presso la CtEDU e ha preso il posto di Guido Raimondi che da settembre 2015 aveva ricoperto anche il ruolo di presidente della CtEDU.

I dati statistici forniti dalla Corte e aggiornati a dicembre 2019 riportano che i ricorsi in sospenso contro l'Italia ammontano a 3.071, corrispondenti a circa il 5,1% del totale. In una situazione peggiore si trovano la Romania con 7.879 ricorsi pendenti pari al 13,2% del totale, l'Ucraina (8.827, 14,8%), la Turchia (9.236, 15,5%) e la Federazione Russa (15.037, 25,2%). Per quanto riguarda l'Italia il 24,10% dei casi riguarda il diritto ad un equo processo (art. 6 CEDU), seguito dal 18,25% dei casi relativo al divieto di tortura e di trattamento inumano o degradante (art. 3 CEDU).

Nel corso del 2019, la Corte ha ricevuto 1.454 ricorsi individuali validi che lamentano una violazione dei diritti contenuti nella CEDU da parte dell'Italia (erano 1.692 nel 2018 e 1.374 nel 2017). Nel medesimo periodo, 2.403 ricorsi sono stati dichiarati inammissibili o cancellati dal ruolo; 14 sono state le sentenze di merito relative a 15 ricorsi, 13 delle quali hanno riscontrato almeno una violazione della Convenzione. Complessivamente la Corte ha riscontrato le seguenti violazioni: 1 in materia di trattamenti inumani e degradanti *ex art. 3 CEDU*; 1 in merito alla mancanza di effettività dell'inchiesta per incompletezza delle indagini *ex art. 3 CEDU*; 1 relativo al diritto all

libertà e sicurezza *ex art.* 5; 2 in materia di diritto a un processo equo *ex art.* 6; 3 per la durata eccessiva del procedimento *ex art.* 6 CEDU; 1 in relazione all'esecuzione di una sentenza *ex art.* 6 CEDU; 3 in materia di vita privata e familiare *ex art.* 8 CEDU; 1 relativo alla libertà di espressione *ex art.* 10; 2 per l'assenza di un rimedio effettivo *ex art.* 13 CEDU; 4 in materia di protezione della proprietà *ex art.* 1, Protocollo I CEDU.

136 ricorsi sono stati comunicati allo Stato in vista della loro trattazione nel merito. Sono inoltre pervenute alla CtEDU 44 richieste di misure urgenti ai sensi dell'art. 39 del regolamento della Corte, riguardanti principalmente la sospensione del procedimento di espulsione per altrettanti ricorrenti, di cui solamente 6 sono state recepite dalla CtEDU.

Un'analisi delle sentenze della Corte in relazione all'Italia nell'anno 2019 è presentata nella Parte IV, 2.

## 2.4. Comitato per la prevenzione della tortura

Il Comitato europeo per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti (CPT) è stato istituito dall'omonima Convenzione del 1987, concepita come complementare alla norma dell'art. 3 CEDU che sancisce il divieto assoluto della tortura. Il CPT è un organismo composto di esperti indipendenti e conta un membro per ciascuno Stato parte della Convenzione per la prevenzione della tortura (tutti gli Stati membri del CoE ne sono parte). I componenti del CPT sono eletti dal Comitato dei Ministri. Dal 7 ottobre 2015 al 19 dicembre 2019 il membro italiano del CPT è stato Elisabetta Zamparutti. Gaia Pergolo, nominata dal CM con risoluzione CM/ResCPT(2019)3 coprirà questo incarico fino al 19 dicembre 2023.

La funzione principale del Comitato è di verificare per mezzo di sopralluoghi il trattamento riservato alle persone private della libertà allo scopo di rafforzare, se necessario, la loro protezione dalla tortura e dalle pene o trattamenti inumani o degradanti (art. 1). Il CPT non è un organismo investigativo, ma di prevenzione. Alla fine di ogni visita redige un rapporto dettagliato e lo invia allo Stato 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. I suoi rapporti e le risposte dei Governi sono inizialmente riservati e solo successivamente, su richiesta del Paese interessato, sono eventualmente resi pubblici assieme alle risposte e alle osservazioni fornite dalle autorità nazionali.

Nel corso del 2019 il CPT ha svolto 16 visite nei seguenti Paesi: Armenia, Bosnia-Erzegovina, Danimarca, Federazione Russa, Francia, Grecia, Irlanda, Islanda, Italia, Macedonia del Nord, Polonia, Portogallo, Regno Unito (2 visite), Turchia, Ucraina. Nell'anno in esame il CPT ha pubblicato 12 rapporti relativi a visite precedentemente effettuate nei seguenti Stati membri del CoE: Albania, Andorra, Bulgaria, Estonia, Federazione Russa, Georgia, Lituania, Montenegro, Regno Unito, Repubblica Ceca, Repubblica Slovacca e Ucraina.

In tutto, il CPT ha condotto 14 visite in Italia (sette visite periodiche e sette visite *ad hoc*). L'ultima è avvenuta tra il 12 e il 22 giugno 2019 allo scopo di esaminare la situazione delle persone detenute poste in regime di alta o



massima sicurezza (cosiddetto «regime 41-*bis*») e altre misure di isolamento e segregazione, come il cosiddetto «isolamento diurno». Su richiesta del Governo italiano, il rapporto del Comitato (CPT/Inf(2020)2) e la risposta delle autorità in merito (CPT/Inf(2020)3) sono stati pubblicati congiuntamente il 20 gennaio 2020.

Nel corso della visita la delegazione del CPT ha visitato le prigioni di Biella, Opera (Milano), Saluzzo e Viterbo. La cooperazione fornita dalle autorità italiane è stata considerata generalmente eccellente, ad eccezione della prigione di Viterbo, dove, secondo il CPT, la direzione del penitenziario non sembra essere a conoscenza del mandato del Comitato. La delegazione ha tenuto consultazioni con il Sottosegretario di Stato presso il Ministero della Giustizia, il Capo del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria (DAP) e altri alti funzionari del Ministero della Giustizia e del DAP, e con diversi rappresentanti dei Carabinieri, della Guardia di Finanza e della Polizia di Stato. Inoltre, i membri del CPT hanno incontrato Mauro Palma, Presidente dell'Autorità nazionale per i diritti delle persone private della libertà personale, che svolge anche le funzioni di meccanismo preventivo nazionale (v. Parte II, 1.7.5) ai sensi dell'OPCAT, nonché con rappresentanti di organizzazioni di società civile attivi in settori di interesse per il CPT.

Nel rapporto, il CPT prende atto positivamente dell'adozione degli emendamenti all'ordinamento penitenziario adottati nell'ottobre 2018 (d.lgs 121/2018; d.lgs 123/2018; d.lgs 124/2018). Allo stesso tempo, tuttavia, mostra preoccupazione in relazione al costante aumento della popolazione carceraria dalla ultima visita periodica del 2016 (v. *Annuario 2017*, 149-151) e al fatto che per un gran numero di detenuti non sono garantiti gli standard minimi di 4m<sup>2</sup> di spazio abitativo in celle a occupazione multipla. Un ulteriore sviluppo degno di nota, secondo le osservazioni del CPT, è la recente sentenza della CtEDU nel caso di *Marcello Viola (n. 2)*, definitiva il 7 ottobre 2019, in materia di ergastolo ostativo (ex art. 4-*bis* dell'ordinamento penitenziario). Nella sentenza i giudici della Corte di Strasburgo hanno constatato che l'attuale sistema penitenziario italiano si concentra esclusivamente sulla mancanza di cooperazione con la giustizia da parte dei detenuti condannati all'ergastolo senza tenere debitamente conto del loro percorso di risocializzazione.

Nelle carceri visitate, la gran parte dei detenuti incontrati dalla delegazione ha dichiarato di essere stata trattata correttamente dal personale. Tuttavia, alcune accuse di uso eccessivo della forza e maltrattamenti fisici sono state ricevute nelle carceri di Biella, Opera e Saluzzo. Inoltre, nel carcere di Viterbo è stato raccolto un numero considerevole di accuse di maltrattamenti fisici e la delegazione del CPT ha identificato un modello di inflizione deliberata di maltrattamenti da parte del personale penitenziario. Secondo quanto presentato nel rapporto del Comitato, in diversi casi le lesioni osservate e le evidenze mediche registrate sono compatibili con le accuse di maltrattamenti presentate dai detenuti. Le autorità italiane dovrebbero quindi esercitare una maggiore vigilanza sul personale, indagare efficacemente sui reclami presentati dai detenuti e migliorare la formazione del personale, in particolare sull'applicazione professionale delle tecniche di controllo, contenimento e riduzione.

Le condizioni di detenzione per i detenuti ai sensi del regime di media sicurezza variano a seconda dell'istituto penitenziario visitato dalla delega-

zione. In generale, le celle offrono uno spazio abitativo sufficiente e adeguate condizioni di detenzione in termini di accesso alla luce naturale, ventilazione e stato di riparazione. Tuttavia, sono state riscontrate carenze materiali, in particolare in relazione alle strutture comuni per la doccia, ritenute dalla delegazione fatiscenti e poco igieniche, al design austero dei cortili e in alcuni casi alla scarsa qualità nutritiva e varietà del cibo. La delegazione raccomanda quindi alle autorità di porre rimedio a tali carenze. In termini di regime penitenziario, il CPT osserva che le possibilità di esercitarsi sia fuori dalla cella sia all'aperto offerti ai detenuti sono generosi. Tuttavia, il personale penitenziario non intrattiene ancora relazioni costruttive con i detenuti. È inoltre necessario migliorare il programma di attività e opportunità di formazione professionale nelle carceri di Biella e Saluzzo e riempire le posizioni vacanti degli educatori.

Il rapporto del CPT descrive la situazione di 28 internati soggetti a una misura di sicurezza imposta dal tribunale che sono alloggiati in una sezione ordinaria della prigione di Biella in condizioni materiali sfavorevoli e dotati di un regime impoverito. Il CPT richiede ulteriori informazioni sull'annunciato trasferimento di questi internati ad un altro istituto al fine di fornire loro cure e trattamenti adeguati in vista del loro specifico status giuridico.

Per quanto riguarda i detenuti soggetti al regime di massima sicurezza, il CPT riscontra alcune carenze materiali come l'assenza di ventilazione negli ambienti sanitari e problemi persistenti nella fornitura di riscaldamento e acqua calda. Il regime offerto è simile a quello in vigore per la popolazione soggetta ad un regime di media sicurezza, tranne per il fatto che la gamma di attività lavorative, professionali ed educative e i diritti di visita e di comunicazione telefonica sono maggiormente limitati. Il CPT ritiene che occorra fare di più per ampliare la gamma di attività offerte ai detenuti soggetti al regime di massima sicurezza e raccomanda alle autorità italiane di rivedere i criteri di classificazione e declassificazione per l'inserimento dei detenuti sotto questo regime, vista la mancanza di una procedura chiaramente definita e della certezza del diritto.

Per quanto riguarda le varie forme di isolamento e segregazione dei detenuti, il CPT ritiene che la punizione accessoria dell'isolamento diurno a norma dell'art. 72 del codice penale sia anacronistica e debba essere abolita. Secondo l'analisi del Comitato, una tale pena aggiuntiva di reclusione solitaria prolungata può avere effetti dannosi ed è contraria al principio di socializzazione dei detenuti, in particolare poiché viene generalmente imposta diversi anni dopo l'inizio della detenzione. Per quanto riguarda il regime di sorveglianza speciale («sorveglianza particolare») ai sensi dell'art. 14-*bis* dell'ordinamento penitenziario, la delegazione riscontra che i reclusi sottoposti a tale regime sono di fatto detenuti in condizioni di isolamento per periodi prolungati. Dati gli effetti potenzialmente dannosi del sottoporre i detenuti a reclusione prolungata in isolamento, il Comitato invita le autorità a fornire a queste persone un regime adeguato (che preveda almeno due ore di contatto umano significativo al giorno).

Il rapporto del CPT descrive anche altre misure di separazione dei detenuti per motivi di ordine e critica la mancanza di una revisione regolare di tali misure e l'impossibilità di presentare ricorso contro di esse. Inoltre, il rappor-

to include raccomandazioni concrete al fine di migliorare le condizioni materiali nelle unità di isolamento e segregazione degli istituti visitati.

Il CPT ha esaminato le ampie restrizioni imposte ai detenuti soggetti ai sensi dell'art. 41-bis dell'ordinamento penitenziario (cosiddetto «carcere duro») presso le unità di detenzione di Opera e Viterbo. La delegazione invita le autorità italiane a impegnarsi seriamente in una riflessione sull'attuale configurazione di questo regime speciale fornendo ai detenuti in tutto il sistema carcerario una gamma più ampia di attività e aumentando i diritti di visita e telefonici, nonché rimediando alle lacune osservate. La delegazione del CPT, inoltre, ritiene che il collocamento nelle cosiddette «aree riservate» dovrebbe essere limitato nel tempo alla luce delle loro condizioni molto restrittive.

Il CPT afferma di aver raccolto un'impressione generalmente positiva in relazione alla qualità dell'assistenza sanitaria di base fornita ai detenuti negli istituti visitati. Tuttavia, ancora una volta, sono rilevate disparità tra regioni. Il Comitato raccomanda di occupare i posti vacanti nelle carceri di Biella e Saluzzo e di migliorare l'accesso a cure specialistiche e dentistiche in questi istituti penitenziari. Inoltre, le lacune relative alle cure dentistiche e alle condizioni nell'infermeria della prigione di Viterbo dovrebbero essere rimediate. È inoltre essenziale adottare misure per garantire il rispetto della riservatezza degli esami medici dei detenuti.

Il rapporto è critico anche circa la sistemazione prolungata delle persone con disturbi mentali in un carcere a causa dell'assenza di posti in strutture appropriate, come le cosiddette Residenze per l'esecuzione di misure di sicurezza (REMS) e le sezioni psichiatriche specializzate nelle carceri o nelle Articolazioni tutela di salute mentale (ATSM). È necessario adottare misure per garantire che i detenuti con disabilità mentale siano trasferiti senza ritardi a una struttura sanitaria. Dalle statistiche ufficiali sui suicidi fornite al CPT e dai risultati raccolti dalla delegazione, emerge che le persone che sono state rinchiusi in isolamento sono di fatto a maggior rischio di suicidio. Anche le persone che sono state valutate con tendenze suicide sono state spesso isolate dagli altri detenuti, anziché essere poste sotto la diretta supervisione del personale e ricevere, in alternativa, contatti significativi con altri membri del personale e detenuti o l'accesso alle attività, a seconda dei casi.

Il rapporto esamina il ruolo essenziale del personale penitenziario e la necessità di una migliore assegnazione dello stesso negli istituti per garantire una presenza efficace in ogni sezione. È necessario promuovere meglio la nozione di «sorveglianza dinamica», vale a dire la concessione di maggiore spazio e libertà di movimento all'interno del carcere per i detenuti in media e bassa sicurezza e il contestuale mutamento della modalità operativa della Polizia penitenziaria, da incentrarsi sulla conoscenza e l'osservazione delle persone detenute. Il CM raccomanda altresì di migliorare la formazione del personale, in particolare per quanto riguarda le capacità interpersonali. Infine, vengono formulate raccomandazioni per aumentare i diritti di comunicazione per via telefonica e i contatti familiari per i detenuti soggetti a regime di massima sicurezza e per rafforzare le garanzie giuridiche relative ai procedimenti disciplinari per i detenuti.

## 2.5. Comitato europeo dei diritti sociali

Il Comitato europeo dei diritti sociali del Consiglio d'Europa è stato istituito ai sensi dell'art. 25 della Carta sociale europea del 1961 allo scopo di determinare se la normativa e la pratica degli Stati parte siano conformi alle disposizioni della Carta sociale europea, dei suoi Protocolli e della Carta sociale europea (riveduta) (ESC-R). Il Comitato è composto da 15 esperti indipendenti eletti dal Comitato dei Ministri per un periodo di sei anni rinnovabili una sola volta. L'esperto italiano Giuseppe Palmisano è stato rinnovato per il periodo 2016-2022 e, dal 2017, riveste le funzioni di Presidente.

L'Italia ha ratificato la Carta sociale europea nel 1965 e la Carta sociale europea (riveduta) nel 1999, accettando 97 dei suoi 98 paragrafi numerati. L'unica disposizione non accettata riguarda l'art. 25 ESC-R, che tutela il diritto dei lavoratori alla protezione dei loro crediti in caso d'insolvenza del datore di lavoro. Il CM ha deciso nel 2002 che gli Stati devono informare ogni cinque anni il Comitato europeo dei diritti sociali anche sullo stato di protezione dei diritti tutelati dalle disposizioni non accettate. La più recente comunicazione dell'Italia in merito è avvenuta nel 2019. Il 6 giugno le autorità italiane hanno informato il Comitato che i rappresentanti del Consiglio d'Europa e le autorità competenti del Paese si sono riuniti il 13 dicembre 2016 a discutere gli ostacoli che impediscono all'Italia di accettare l'art. 25 ESC-R. A seguito di questo incontro, la Direzione generale del lavoro e delle relazioni industriali del Ministero del lavoro e delle politiche sociali hanno adottato le misure necessarie per chiarire la situazione relativa al funzionamento del Fondo di garanzia. Ne è emerso che il problema della presunta non conformità del quadro legislativo nazionale – la motivazione presentata dall'Italia nel 2014 per la non accettazione dell'art. 25 ESC-R (v. *Annuario 2016*, p. 142) – potrebbe essere superato. Secondo i dati dell'INPS, il periodo medio di pagamento dei fondi ai lavoratori è in linea con il periodo di 60 giorni previsto dalla l. 297/1982, e di conseguenza, con la scadenza fissata dalla giurisprudenza del Comitato europeo dei diritti sociali. Il Ministero pertanto afferma che continuerà ad approfondire la questione, sperando di avviare la procedura di accettazione dell'art. 25 ESC-R al più presto. In un parere adottato il 3 settembre 2019, il Comitato accoglie con favore questi sviluppi e incoraggia nuovamente le autorità italiane ad accettare l'art. in questione nel prossimo futuro. Nel caso ciò non avvenga, il prossimo dialogo tra Italia e Comitato su questo aspetto è previsto nel 2024.

Con riferimento all'analisi delle disposizioni accettate, tra il 1967 e il 2016 il Governo italiano ha presentato 20 rapporti annuali sull'applicazione della Carta del 1961 e 17 sull'applicazione della Carta riveduta, sulla base dei quali il Comitato ha adottato annualmente le proprie conclusioni circa lo stato di protezione dei diritti sociali nel Paese. Le più recenti *conclusioni* sull'Italia sono state pubblicate nel marzo del 2020 e fanno riferimento al diciassettesimo rapporto, la cui presentazione è avvenuta (in ritardo) il 10 maggio 2019. Le conclusioni riguardano le disposizioni relative al gruppo tematico «Bambini, famiglie, migranti» (artt. 7, 8, 16, 17, 19, 27, 31 ESC-R) nel periodo di riferimento 1° gennaio 2014 - 31 dicembre 2017.

Il Comitato, che fa riferimento ad un totale di 36 situazioni identificate dai paragrafi numerati contenuti in questi articoli, conclude che per 14 di queste situazioni l'Italia si trova in una posizione di conformità, mentre per 15 di queste, la situazione del Paese non è conforme. Per 7 dei para-

grafi numerati, il Comitato rimanda la decisione richiedendo alle autorità italiane di fornire ulteriori informazioni e approfondimenti nel prossimo rapporto sul medesimo gruppo tematico di articoli.

*Schema per paragrafo delle Conclusioni 2019 sull'Italia*

Articolo ESC-R	Conclusioni di conformità	Conclusioni di non conformità	Rimandata/ richiesta di informazioni
Art. 7 ESC-R (Diritto dei bambini e degli adolescenti ad una tutela)	para. 6 (previsione di ore destinate alla formazione professionale durante il normale orario lavorativo) para. 7 (ferie annuali retribuite) para. 8 (proibizione del lavoro notturno) para. 9 (controllo medico regolare)	para. 1 (proibizione dell'impiego sotto i 15 anni) para. 2 (proibizione dell'impiego sotto i 18 anni per attività considerate pericolose o insalubri) para. 3 (proibizione dell'impiego per bambini in età d'istruzione obbligatoria) para. 4 (durata dell'attività lavorativa) para. 5 (equa retribuzione)	para. 10 (speciale protezione contro i pericoli fisici e morali)
Art. 8 ESC-R (Diritto delle lavoratrici madri ad una tutela)	para. 1 (congedo di maternità), para. 4 (regolamentazione del lavoro notturno) para. 5 (proibizione del lavoro pericoloso, insalubre o faticoso)	para. 2 (illegalità del licenziamento durante il congedo di maternità)	para. 3 (pause sufficienti per le madri che allattano)
Art. 16 ESC-R (Diritto della famiglia ad una tutela sociale, giuridica ed economica)		Intero articolo	
Art. 17 ESC-R (Diritto dei bambini e degli adolescenti ad una tutela sociale, giuridica ed economica)		para. 2 (educazione primaria e secondaria, frequenza regolare a scuola)	para. 1 (assistenza, istruzione e formazione)

Articolo ESC-R	Conclusioni di conformità	Conclusioni di non conformità	Rimandata/ richiesta di informazioni
Art. 19 ESC-R (Diritto dei lavoratori migranti e delle loro famiglie alla protezione ed all'assistenza)	para. 2 (partenza, viaggio, e accoglienza) para. 5 (eguaglianza rispetto a imposte e contributi) para. 7 (eguaglianza riguardo le azioni legali) para. 9 (trasferimento di guadagni e risparmi) para. 11 (insegnamento della lingua del Paese ospitante)	para. 1 (assistenza e informazione sulla migrazione) para. 4 (retribuzione, affiliazione alle organizzazioni sindacali, alloggio) para. 10 (eguale trattamento per chi lavora in proprio)	para. 3 (cooperazione tra i servizi sociali dei Paesi di immigrazione ed emigrazione) para. 6 (ricongiungimento familiare) para. 8 (garanzie contro l'espulsione), para. 12 (insegnamento della lingua nazionale del migrante)
Art. 27 ESC-R (Diritto dei lavoratori aventi responsabilità familiari alla parità di opportunità e di trattamento)	para. 1 (partecipazione alla vita lavorativa) para. 2 (congedo familiare)	para. 3 (illegittimità del licenziamento per motivi di responsabilità familiari)	
Art. 31 ESC-R (Diritto all'alloggio)		para. 1 (alloggio adeguato) para. 2 (riduzione dello stato di «senzatetto»), para. 3 (alloggio a costi accessibili)	

In relazione all'art 7 ESC-R (Diritto dei bambini e degli adolescenti ad una tutela), la situazione in Italia non è considerata conforme ai primi cinque paragrafi numerati. In relazione ai dettami contenuti nei para. 1 (proibizione dell'impiego sotto i 15 anni) e 3 (proibizione dell'impiego per bambini in età d'istruzione obbligatoria) non risulta dall'analisi del Comitato che la legislazione in materia sia attuata concretamente. Con riferimento al para. 2 (proibizione dell'impiego sotto i 18 anni per attività considerate pericolose o insalubri), la situazione non è considerata conforme perché l'Ispettorato del lavoro non conduce visite nei luoghi di formazione dove alcuni incarichi considerati pericolosi o insalubri potrebbero essere svolti da minorenni. Per quanto riguarda il para. 4 (durata dell'attività lavorativa), la relazione del Governo non dimostra, secondo il Comitato, che gli orari di lavoro delle persone tra i 15 e il 16 anni sono ragionevoli. In relazione al para. 5 (equa retribuzione) la carenza è identificata nel fatto che i dati presentati dalle autorità italiane non dimostrano che il salario corrisposto ai giovani lavoratori e le indennità minime corrisposte agli apprendisti siano eque. Con riferimento al para. 6

(previsione di ore destinate alla formazione professionale durante il normale orario lavorativo), il Comitato chiede maggiori informazioni circa l'estensione della copertura per tutte le categorie di giovani lavoratori delle misure in vigore e, in attesa di queste, considera che la situazione sia conforme alle disposizioni della Carta riveduta. Un approccio simile è adottato anche con riferimento al para. 7 (ferie annuali retribuite) e al para. 8 (proibizione del lavoro notturno). In entrambe le situazioni, il Comitato adotta delle conclusioni di conformità, ma richiede ulteriori approfondimenti, in particolare sull'attività degli ispettori del lavoro a riguardo. Il Comitato conclude che la situazione in Italia sia conforme anche in relazione al para 9 (controllo medico regolare). Oltre ad informazioni più dettagliate sull'attività degli ispettori del lavoro, in relazione a questa disposizione il Comitato domanda di fornire indicazioni sull'adeguatezza degli esami medici alle situazioni specifiche dei giovani e ai rischi specifici a cui questi sono esposti. Con riferimento al para. 10 (speciale protezione contro i pericoli fisici e morali), il Comitato rimanda le proprie conclusioni in attesa di informazioni più approfondite, su diversi ambiti coperti dal paragrafo in questione. Il Comitato, in particolare, domanda se i bambini vittime di sfruttamento sessuale possono essere ritenuti responsabili penalmente per i loro atti e se viene offerta una formazione agli agenti delle forze dell'ordine e agli assistenti sociali per migliorare le loro conoscenze su come prevenire e gestire i casi di sfruttamento sessuale; chiede informazioni sull'attuazione della l. 71/2017 (Disposizioni a tutela dei minori per la prevenzione ed il contrasto del fenomeno del cyberbullismo) e su altre misure adottate per tutelare i bambini dagli abusi delle nuove tecnologie; richiede altresì approfondimenti sulle misure adottate dalle autorità italiane per migliorare la raccolta dati sui bambini vittime di tratta, e per tutelare e assistere i bambini che vivono in circostanze particolarmente vulnerabili, soprattutto nelle aree rurali.

In relazione all'art. 8 ESC-R (Diritto delle lavoratrici madri ad una tutela), il Comitato conclude che la situazione italiana è conforme ai para. 1 (congedo di maternità), 4 (regolamentazione del lavoro notturno) e 5 (proibizione del lavoro pericoloso, insalubre o faticoso), sebbene con riferimento al primo paragrafo la conclusione viene adottata in attesa di ulteriori informazioni relativamente, in particolare, al diritto a qualsiasi tipo di indennità per le donne lavoratrici che non si qualificano per l'indennità di maternità durante il congedo di maternità. Con riferimento al para. 2 (illegittimità del licenziamento durante il congedo di maternità), la situazione identificata dal Comitato è, invece, di non conformità dal momento che un risarcimento adeguato potrebbe non essere previsto in caso di licenziamento illegale durante la gravidanza o durante il congedo di maternità se la donna in questione non desidera essere reintegrata. Per quanto concerne il para. 3 (pause sufficienti per le madri che allattano), il Comitato decide di posticipare la conclusione in attesa di ricevere ulteriori informazioni sulle garanzie esistenti per assicurare che le lavoratrici domestiche a tempo pieno abbiano diritto a pause per l'allattamento retribuite, e sulle norme in vigore relativamente a questo diritto per le lavoratrici part-time.

In relazione all'art. 16 ESC-R (Diritto della famiglia ad una tutela sociale, giuridica ed economica) – articolo composto da un solo paragrafo –, il Comitato conclude che la situazione è di non conformità per i seguenti motivi: non viene dimostrato dal Governo che sia garantito uguale accesso alle prestazioni

familiari per i cittadini di altri Stati parte; gli assegni familiari non rappresentano un reddito aggiuntivo sufficiente per un numero considerevole di famiglie; le famiglie rom e sinti non sono adeguatamente protette per quanto riguarda gli alloggi, anche in termini di procedure di sfratto e accesso agli alloggi sociali (v. anche conclusioni sull'art. 31 ESC-R).

In relazione all'art. 17 ESC-R (Diritto dei bambini e degli adolescenti ad una tutela sociale, giuridica ed economica), il Comitato rimanda le sue conclusioni sul para. 1 (assistenza, istruzione e formazione). Per poter completare la sua valutazione sono infatti necessari ulteriori approfondimenti. Servono informazioni sulle misure adottate per ridurre lo status di apoloidia tra i bambini e per facilitare la registrazione anagrafica specialmente per i bambini appartenenti ai gruppi più vulnerabili come rom, sinti, rifugiati. Il Comitato domanda, inoltre se la giurisprudenza dei tribunali in relazione alla protezione dei bambini dai maltrattamenti è rispettata in pratica, con specifico riferimento al ricorso alla punizione corporale come metodo educativo. Altre informazioni richieste riguardano il numero di bambini presenti negli istituti per l'assistenza all'infanzia e in condizione di affidamento, e i progressi compiuti nel percorso di deistituzionalizzazione, le modalità di monitoraggio dell'affidamento e di tutti i tipi di istituti per l'assistenza all'infanzia. Il Comitato domanda, inoltre, quale sia il periodo massimo di detenzione a cui un bambino può essere sottoposto dopo una condanna, e nei casi in cui minori siano condannati ad una pena detentiva, chiede conferma del fatto che avvenga un riesame periodico dei periodi di detenzione, e se i minori possano essere posti in isolamento, e in tal caso, in quali circostanze e per quanto tempo. In relazione al diritto all'assistenza, le informazioni addizionali richieste dal Comitato riguardano l'assistenza fornita ai bambini in una situazione irregolare per proteggerli da negligenza, violenza o sfruttamento e se i bambini in situazione irregolare abbiano accesso all'assistenza sanitaria. Con riferimento alla situazione della povertà infantile, il Comitato chiede alle autorità italiane di fornire nella prossima relazione informazioni sui tassi di povertà infantile e sulle misure adottate per ridurre tale problematica, con particolare riferimento alla lotta alla discriminazione e alla promozione delle pari opportunità per i bambini appartenenti a gruppi particolarmente vulnerabili come le minoranze etniche, i rom, per i bambini con disabilità e per quelli in affidamento. In relazione al secondo paragrafo di quest'articolo (educazione primaria e secondaria, frequenza regolare a scuola), il Comitato conclude che la situazione riscontrata in Italia è di non conformità perché non è stato dimostrato che le misure adottate per favorire l'accesso dei bambini rom all'istruzione siano sufficienti.

In relazione all'art. 19 ESC-R (Diritto dei lavoratori migranti e delle loro famiglie alla protezione ed all'assistenza), il Comitato conclude che la situazione riscontrata nel Paese è conforme ai para. 2 (partenza, viaggio, e accoglienza), 5 (egualianza rispetto a imposte e contributi), 7 (egualianza riguardo le azioni legali), 9 (trasferimento di guadagni e risparmi) e 11 (insegnamento della lingua del Paese ospitante). Per tutte queste situazioni tranne l'ultima, ad ogni modo, il Comitato richiede approfondimenti. Contrariamente, la situazione non è considerata conforme al para. 1 (assistenza e informazione sulla migrazione) perché le misure adottate per contrastare la propaganda fuorviante in materia di emigrazione, in particolare al fine di prevenire il razzismo e la xenofobia in politica e, in particolare, la propaganda fuorviante



nei confronti dei migranti rom e sinti, non sono considerate sufficienti. Peraltro, rammenta il Comitato, la stessa motivazione è alla base della constatazione di violazione della ESC-R nel reclamo collettivo (58/2009) presentato contro l'Italia dal *Centre on Housing Rights and Evictions* (v. *Annuario 2011*, pp. 192-194). Altra conclusione di non conformità riguarda il para. 4 (retribuzione, affiliazione alle organizzazioni sindacali, alloggio), dal momento che il rapporto presentato dal Governo italiano non dimostra di avere adottato misure concrete adeguate per eliminare tutte le discriminazioni legali e di fatto relative all'accesso all'alloggio. Dal momento che i motivi identificati in relazione a queste due situazioni si applicano anche ai lavoratori migranti che lavorano in proprio, il Comitato conclude per una situazione di non conformità anche in relazione al para. 10 (eguale trattamento per chi lavora in proprio). Il Comitato rimanda invece le proprie conclusioni con riferimento ai quattro restanti paragrafi, domandando alle autorità italiane informazioni più approfondite in merito. In relazione al para. 3 (cooperazione tra i servizi sociali dei Paesi di immigrazione ed emigrazione), le informazioni richieste riguardano la forma e la natura dei contatti e degli scambi di informazioni stabiliti dai servizi sociali nei Paesi di emigrazione e immigrazione; le misure adottate per stabilire tali contatti e promuovere la cooperazione tra servizi sociali in altri Paesi; gli accordi o reti internazionali ed esempi specifici di cooperazione (formale o informale) tra i servizi sociali del Paese e altri Paesi di origine e di destinazione. Il Comitato chiede inoltre se la cooperazione si estende oltre la sola sicurezza sociale (ad esempio in materia familiare) e se è possibile fornire esempi di cooperazione a livello locale ed eventuali casi in cui tale cooperazione si è verificata. In relazione al para. 6 (ricongiungimento familiare) il Comitato, ribadendo una richiesta già effettuata nelle precedenti conclusioni del 2011 (v. *Annuario 2012*, p. 197-198), domanda informazioni circa l'esistenza di un meccanismo di reclamo che in casi di ricongiungimento familiare offra l'opportunità di esaminare i meriti individuali del caso coerentemente con i principi di proporzionalità e ragionevolezza. In relazione al para 8 (garanzie contro l'espulsione), il Comitato richiede informazioni approfondite sui motivi per cui l'espulsione può essere ordinata da un Prefetto, nonché su tutte le circostanze in cui un giudice può ordinare tale misura. Domanda se esiste la possibilità di rivedere e presentare ricorso contro tali decisioni o di porre rimedio alla situazione post factum e se tali misure abbiano un effetto sospensivo; chiede inoltre ulteriori elucidazioni sul concetto di «pericolosità sociale», in particolare in relazione alla commissione di reati minori. Con riferimento al para. 12 (insegnamento della lingua nazionale del migrante), il Comitato presenta una serie di richieste specifiche che riguardano la raccolta di dati statistici sul numero di bambini che ricevono un'istruzione nella loro lingua madre, le lingue che vengono insegnate; le basi sulle quali i figli dei migranti hanno accesso all'istruzione multilingue e le misure adottate dal Governo per facilitare l'accesso dei figli dei migranti a queste scuole. Chiede inoltre se il Governo sostiene finanziariamente questi accessi, quali programmi educativi addizionali esistono per l'insegnamento delle lingue straniere e se alcune organizzazioni non governative forniscono insegnamento delle lingue dei migranti e se nel farlo ricevono sostegno dallo Stato.

In relazione all'art. 27 ESC-R (Diritto dei lavoratori aventi responsabilità familiari alla parità di opportunità e di trattamento), il Comitato conclude

che la situazione in Italia è conforme ai para. 1 (partecipazione alla vita lavorativa) e 2 (congedo familiare). Riguardo al primo dei due paragrafi, il Comitato chiede tuttavia alle autorità italiane di fornire ulteriori informazioni su come sono calcolati i periodi di congedo dal lavoro dovuti a responsabilità familiari che sono presi in considerazione nel calcolo dei diritti alla pensione. In relazione al para. 3 (illegittimità del licenziamento per motivi di responsabilità familiari) il Comitato conclude che la situazione in Italia non è conforme sulla base del fatto che i lavoratori con responsabilità familiari nei confronti dei membri della loro famiglia che necessitano di assistenza e sostegno immediati non sono protetti contro il licenziamento. Inoltre, non è previsto un adeguato risarcimento in caso di licenziamento illegittimo per responsabilità familiare se il lavoratore interessato non desidera essere reintegrato.

In relazione all'art. 31 ESC-R (Diritto all'alloggio), il Comitato conclude che la situazione italiana non è conforme a nessuno dei tre paragrafi numerati di cui si compone l'articolo. Rispetto al para 1 (alloggio adeguato) la conclusione si fonda sul riscontro delle inadeguate condizioni di vita di rom e sinti nei campi e in insediamenti analoghi. Con riferimento al para. 2 (riduzione dello stato di «senzateo»), le misure adottate dal Governo italiano per ridurre il numero di senzateo sono considerate insufficienti. Inoltre gli sgomberi di rom e sinti continuano ad essere effettuati senza il dovuto rispetto delle necessarie garanzie procedurali per garantire il pieno rispetto della dignità umana di ogni individuo. In relazione al para. 3 (alloggio a costi accessibili) secondo le conclusioni del Comitato i dati presentati dalle autorità italiane non dimostrano che i cittadini di altri Stati parte della Carta sociale europea che soggiornano legalmente o lavorano regolarmente in Italia abbiano diritto alla parità di trattamento in materia di accesso agli alloggi sociali. Inoltre, non sono state investite risorse sufficienti in tutto il Paese per migliorare l'accesso di rom e sinti all'edilizia popolare senza discriminazioni effettive. Il Comitato osserva anche che i cittadini di altri Stati parte della Carta sociale europea che soggiornano legalmente o lavorano regolarmente in Italia non hanno diritto alla parità di trattamento per quanto riguarda l'accesso alle prestazioni abitative poiché la durata del requisito della residenza è eccessiva.

Il prossimo rapporto dell'Italia al Comitato europeo dei diritti sociali sarà un rapporto semplificato relativo ai *follow-up* delle decisioni sul merito dei reclami collettivi in cui il Comitato ha riscontrato una violazione. Il termine per la presentazione di tale rapporto era il 31 dicembre 2019.

### *Reclami collettivi*

Nel corso del 2019, il Comitato ha adottato due decisioni nel merito nell'ambito della procedura di reclamo collettivo prevista dal Protocollo facoltativo del 1995.

Il 26 novembre 2019, il Comitato ha adottato la decisione nel reclamo *Unione Generale Lavoratori - Federazione Nazionale Corpo forestale dello Stato (UGL - CFS) e Sindacato autonomo polizia ambientale forestale (SAPAF) contro Italia* (reclamo 143/2016). Il reclamo, la cui adozione è avvenuta il 3 luglio 2019, lamentava la violazione degli artt. 1 ESC-R (Diritto al lavoro), 5 ESC-R (Dirit-

to di organizzare) e 6 ESC-R (Diritto di contrattare collettivamente), nonché gli articoli E ESC-R (non-discriminazione) e G ESC-R (restrizioni). I sindacati denunzianti sostenevano che, applicando il d.lgs. 177/2016 che incorpora il Corpo forestale statale nell'Arma dei Carabinieri, con l'acquisizione dello status militare, l'Italia priva il Corpo forestale dei suoi diritti sindacali. Nella decisione sul merito, dopo aver analizzato l'argomentazione dei sindacati e le risposte nel merito del Governo italiano, il Comitato conclude che l'art. 1(2) della ESC-R non è applicabile al reclamo in questione. Diversamente, per le restanti disposizioni richiamate, il Comitato conclude a maggioranza che vi è stata violazione della Carta.

In data 11 febbraio 2020, il Comitato ha reso pubblica la propria decisione sul merito circa il reclamo collettivo 158/2017 (adottata a settembre 2019). Nel reclamo, presentato il 26 ottobre 2017 dalla Confederazione Generale Italiana del Lavoro (CGIL), il sindacato chiedeva al Comitato di sancire la violazione da parte dell'Italia dell'art. 24 ESC-R (Diritto ad una tutela in caso di licenziamento) in relazione alle disposizioni del d.lgs. 23/2015 in materia di protezione dei lavoratori del settore privato in caso di licenziamento illegittimo (artt. 3, 4, 9 e 10). In particolare, il ricorso della CGIL sosteneva che il meccanismo di risarcimento predefinito istituito dall'atto normativo in questione non permette a chi subisce un licenziamento illegittimo di ottenere una compensazione adeguata al danno subito attraverso le procedure giudiziali interne, oltre a non avere un effetto dissuasivo nei confronti dei datori di lavoro.

Nell'analisi del reclamo collettivo (ritenuto ammissibile il 20 marzo 2018) il Comitato presenta sinteticamente la normativa rilevante a livello nazionale, europeo ed internazionale nonché i principali sviluppi legislativi intervenuti dall'adozione del d.lgs. 23/2015. Tra gli altri, il Comitato menziona il d.l. 87/2018 che ha elevato i livelli massimi e minimi di risarcimento, e la sentenza della Corte costituzionale n. 194 del 26 settembre 2018 che ha sovvertito il metodo di calcolo dell'indennità per licenziamento illegittimo, dichiarando l'illegittimità dell'art. 3(1) del d.lgs. 23/2015 nella parte in cui determina tale indennità in un «importo pari a due mensilità dell'ultima retribuzione di riferimento per il calcolo del trattamento di fine rapporto per ogni anno di servizio».

Sulla base di quanto disposto da tale quadro normativo e dopo aver analizzato le richieste del Sindacato e le risposte fornite nel merito dal Governo italiano, il Comitato, anche riferendosi alla giurisprudenza del Comitato stesso sul tema (in particolare la decisione nel merito dell'8 settembre 2016 sul reclamo collettivo 106/2014, Finnish Society of Social Rights c. Finlandia) conclude che la situazione evidenziata nel reclamo costituisce violazione dell'art. 24 ESC-R.

Nello specifico, il Comitato considera che né i rimedi legali alternativi che offrono alle vittime di licenziamenti illegittimi la possibilità di un risarcimento che ecceda il tetto massimo posto dalla normativa in vigore, né il meccanismo di conciliazione, così come stabilito nelle misure vigenti, rendono possibile in tutti i casi di licenziamento illegittimo di ottenere un risarcimento adeguato, proporzionato al danno subito e adatto a dissuadere i datori di lavoro dal ricorrere a tale forma di licenziamento.

Nel corso del 2019 sono stati presentati tre nuovi reclami collettivi nei confronti dell'Italia.

Il primo (178/2019) è stato presentato da Amnesty International e registrato il 18 marzo. In esso, la ONG afferma che la situazione abitativa di rom e sinti in Italia viola l'art. 31 ESC-R (Diritto all'alloggio), letto da solo o in combinato disposto con l'art. E (ESC-R) (Non-discriminazione), a causa della continua pratica degli sgomberi forzati, della fornitura di alloggi segregati e di qualità scadente e dell'uso di criteri discriminatori per l'assegnazione degli alloggi sociali. Il 4 luglio 2019, il Comitato ha dichiarato all'unanimità il reclamo ammissibile e ha deciso, con 13 voti contro 1, di indicare misure immediate. Attraverso quest'ultime, il Comitato ha richiesto alle autorità italiane: 1) di adottare tutte le misure possibili per eliminare il rischio di danno grave e irreparabile a cui sono esposte le persone sfrattate e interessate dal reclamo in questione, in particolare assicurando che le persone sfrattate non siano rese senz'atetto e che gli sgomberi non comportino condizioni di vita inaccettabili per le persone interessate; e 2) garantire che tutte le autorità pubbliche competenti siano messe al corrente di questa decisione e informino senza indugio il Comitato circa le misure adottate per attuarla.

Il secondo reclamo collettivo, presentato dal *Sindacato Autonomo Europeo Scuola ed Ecologia* (SAESE) (No. 186/2019) è stato registrato il 25 novembre 2019 e riguarda l'art. 30 ESC-R (Diritto alla protezione contro la povertà e l'esclusione sociale). Il sindacato denunciante sostiene che a causa delle successive riforme pensionistiche che dal 2011 hanno ridotto il livello delle pensioni, diversi milioni di insegnanti precari sono a rischio di povertà quando raggiungono l'età pensionabile. Il sindacato, inoltre, lamenta che non esista un approccio comprensivo e coordinato alla lotta contro la povertà e l'esclusione sociale in Italia.

Il terzo e ultimo reclamo collettivo, presentato dal *Sindacato autonomo Pensionati Or.S.A.* (187/2019) è stato registrato il 3 dicembre. Il reclamo riguarda gli articoli 4(1) ESC-R (Diritto a una remunerazione equa), 12(1) ESC-R (Diritto alla sicurezza sociale), 16 ESC-R (Diritto della famiglia ad una tutela sociale, giuridica ed economica), 20 ESC-R (Diritto alla parità di opportunità e di trattamento in materia di lavoro e di professione senza discriminazioni basate sul sesso) e 23 ESC-R (Diritto delle persone anziane alla protezione sociale). Il sindacato denunciante sostiene che le disposizioni introdotte dall'1(41), della l. 8 agosto 1995, n. 335 (Riforma del sistema pensionistico obbligatorio e complementare) e successive modifiche, che disciplinano il sistema pensionistico del superstite per il coniuge o il coniuge superstite, riducano significativamente la quantità di pensione pagabile ai superstiti nei casi in cui vi sia più di un destinatario o in cui il destinatario riceva entrate da varie fonti, risultando in tal modo in una riduzione discriminatoria e irragionevole dei pagamenti delle pensioni a cui il defunto avrebbe avuto diritto, o che aveva già ricevuto.

Nel 2019, infine, il Comitato ha adottato una serie di decisioni circa l'ammissibilità o meno di reclami presentati negli anni precedenti. Sono dichiarati ammissibili i reclami presentati dall'*Unione sindacale di base (USB)* (reclamo 170/2018, v. *Annuario 2019*, p. 156) con decisione adottata il 3 luglio,

e dall'*Associazione nazionale sindacato professionisti sanitari della funzione infermieristica - Nursing Up* (reclamo 169/2018, v. *Annuario 2019*, p. 156) con decisione adottata il 18 marzo. I reclami presentati dal *Sindacato Autonomo Europeo Scuola ed Ecologia* (SAESE)(166/2018) e dall'*Associazione Medici Liberi* (177/2019) sono stati dichiarati non ammissibili.

## 2.6. Commissario per i diritti umani

Il Commissario è un'istituzione indipendente creata in virtù della risoluzione del Comitato dei Ministri (99)50 del 7 maggio 1999. Il 1° aprile 2018 la PACE ha eletto Dunja Mijatovic (Bosnia-Erzegovina), già Rappresentante speciale dell'OSCE sulla libertà dei media (v., in questa Parte, 4.3). Ricoprirà l'incarico fino ad aprile 2024.

Le funzioni della Commissaria e del suo ufficio includono la promozione dell'effettivo rispetto dei diritti umani, il sostegno ai 47 Stati membri nell'attuazione degli standard del CoE in materia e la promozione dell'educazione e della sensibilizzazione ai diritti umani. La principale attività è quella di condurre un dialogo permanente con i Governi degli Stati membri, anche compiendo visite nei rispettivi territori. Al termine della missione, la Commissaria redige un rapporto che include sia un'analisi delle politiche in materia di diritti umani e della loro applicazione effettiva, sia raccomandazioni dettagliate per il loro miglioramento; tale rapporto viene pubblicato e diffuso. Inoltre, la Commissaria può condurre visite di *follow-up* per valutare i progressi compiuti nell'implementare le precedenti raccomandazioni; anche i rapporti di *follow-up* sono successivamente resi pubblici.

Nel corso del 2019 la Commissaria ha condotto visite in Azerbaigian, Bosnia-Erzegovina, Bulgaria, Federazione Russa, Francia, Grecia, Irlanda, Paesi Bassi, Polonia, Turchia e Ungheria. Nell'anno in esame, inoltre, l'ufficio della Commissaria ha reso pubblici i rapporti relativi alle visite condotte (nel 2018) in Armenia e in Romania. Intensa è stata la corrispondenza con rappresentanti istituzionali di diversi Paesi membri del CoE. Nello specifico, la Commissaria ha inviato lettere contenenti richieste di informazioni su specifici aspetti relativi alla situazione dei diritti umani in Bosnia-Erzegovina, Federazione Russa, Germania, Grecia, Italia, Malta (2), Polonia, Repubblica Ceca, Repubblica Slovacca, Scozia e Serbia.

Dalla sua creazione ad oggi, questa istituzione ha condotto complessivamente cinque visite in Italia. L'ultima risale al periodo 3-6 luglio 2012 ed è stata finalizzata a riesaminare una serie di questioni critiche con particolare riferimento all'eccessiva durata dei processi giudiziari e alla protezione dei diritti di rom, sinti, migranti e richiedenti asilo. Il conseguente rapporto è stato pubblicato il 18 settembre 2012 (CommDH (2012)26) (v. *Annuario 2013*, pp. 188-193). Sebbene l'ultima visita e, di conseguenza, l'ultimo rapporto risalgano ormai a diversi anni fa, la Commissaria e i suoi predecessori hanno continuato il dialogo con le autorità italiane attraverso lo scambio di informazioni per via epistolare, con particolare riferimento alle politiche relative a minoranze rom, e alla gestione di migranti, rifugiati e richiedenti asilo (v., ad esempio, *Annuario 2017*, pp. 159-160 e *Annuario 2018*, pp. 167-168).

Il 7 febbraio 2019, la Commissaria ha reso pubblica una lettera indirizzata (in data 31 gennaio) al Primo Ministro Giuseppe Conte (CommHR/DM/

sf 004-2019). In essa, la Commissaria esprime la sua preoccupazione per le conseguenze negative che il cosiddetto «decreto sicurezza» adottato nell'ottobre del 2018 (d.l. 113/2018, convertito in l. 132/2018) potrebbe avere sui diritti umani dei richiedenti asilo e dei beneficiari di protezione internazionale, comprese le persone a cui è stata concessa la protezione umanitaria. Chiede quindi chiarimenti sulle misure previste dalla nuova legislazione per garantire la continuità dell'accesso all'accoglienza e ai servizi essenziali. In particolare, la Commissaria si rammarica delle modalità apparentemente affrettate con cui sono stati trasferiti gli ospiti del Centro di accoglienza per richiedenti asilo (CARA) di Castelnuovo (Roma) in vista della sua chiusura, ed esprime preoccupazione per l'interruzione degli sforzi lodevoli messi in atto a livello locale per l'integrazione e la riabilitazione dei residenti del Centro in questione. Inoltre, pur riconoscendo il ruolo dell'Italia negli anni passati nel salvare vite umane in mare e nell'accogliere i richiedenti asilo e migranti che arrivano sulle sue coste, la Commissaria si dice profondamente preoccupata per le recenti misure che ostacolano e criminalizzano il lavoro delle ONG e affidano la responsabilità delle operazioni di ricerca e salvataggio alle autorità, le quali sembrano, tuttavia, riluttanti o incapaci di proteggere i migranti portati in salvo dal rischio di essere sottoposti a tortura o trattamenti disumani o degradanti. A tale proposito, la lettera esorta il Governo italiano a garantire che i diritti umani delle persone soccorse in mare non siano mai messi a rischio a causa delle attuali divergenze tra Stati membri sullo sbarco e che le considerazioni umanitarie abbiano sempre la priorità.

Nella lettera di risposta del Governo italiano, datata 12 marzo 2019, il Rappresentante permanente presso il CoE, Michele Giacomelli, fornisce informazioni aggiornate sulle questioni sollevate dalla Commissaria. La lettera si sofferma sulla descrizione delle misure introdotte dalla l. 132/2018 con riferimento, in particolare, all'introduzione di misure alternative al permesso di soggiorno per motivi umanitari, alla riforma del sistema di accoglienza (istituzione e funzionamento del SIPROIMI al posto del sistema SPRAR), sui criteri per attribuire la cittadinanza. La lettera fornisce altresì informazioni sull'azione di pattugliamento in cui la Marina italiana è coinvolta all'interno di una più ampia cornice europea, provvedendo dati statistici sugli arrivi nel periodo 2016-2019 e descrive le iniziative intraprese a seguito della chiusura del CARA di Castelnuovo e per la redistribuzione di tutte le persone ivi ospitate in strutture messe a disposizione dalle Province del Lazio, dalle altre regioni italiane e dal sistema SIPROIMI. Secondo la risposta delle autorità italiane, solo in tre casi le misure di accoglienza sono state revocate per via della mancanza dei requisiti.

Il 21 novembre 2019, la Commissaria ha pubblicato le osservazioni scritte presentate alla CtEDU in relazione al caso *S.S. e altri c. Italia* (21660/18), che riguarda l'intercettazione e il salvataggio di una nave in pericolo nel Mar Mediterraneo che trasportava circa 150 persone provenienti dalla Libia e le presunte violazioni dei diritti umani risultanti da questa operazione. Nelle sue osservazioni, la Commissaria ricorda che l'effettiva protezione e promozione dei diritti umani di rifugiati, richiedenti asilo e migranti, in mare e a terra, richiede la piena attuazione degli obblighi degli Stati membri ai sensi del diritto internazionale del mare, del diritto dei diritti umani e del diritto dei rifugiati, norme che sono coerenti tra loro. Sottolinea che i cambiamenti

adottati nelle pratiche migratorie degli Stati membri nel Mediterraneo centrale, in particolare alcuni tipi di assistenza forniti alla Guardia costiera libica, hanno comportato un aumento dei rimpatri di migranti, richiedenti asilo e rifugiati in Libia, nonostante gli Stati sapessero, o avrebbero dovuto sapere, del rischio di gravi violazioni dei diritti umani che le persone respinte avrebbero dovuto affrontare in quel Paese. Inoltre, la Commissaria sottolinea che, quando ricevono chiamate di soccorso provenienti da qualsiasi zona SAR, le autorità competenti degli Stati membri non dovrebbero trasferire la responsabilità delle operazioni di soccorso ad altre autorità statali, in quanto sanno o dovrebbero sapere che tale azione potrebbe esporre le persone in difficoltà in mare a gravi violazioni dei loro diritti umani. Infine, le osservazioni sottolineano che le istruzioni impartite nel corso di tali operazioni devono essere conformi ai diritti umani e non devono ostacolare la sicurezza in mare e l'efficienza dell'attività di salvataggio, né condurre allo sbarco di persone soccorse in mare in un luogo non sicuro.

Tra le altre attività portate avanti dall'ufficio nel corso del 2019 si segnala la pubblicazione online di diversi *Human Rights Comment*, brevi *post* in cui la Commissaria analizza e commenta in modo sintetico aspetti rilevanti ed attuali relativi alla situazione dei diritti umani nel continente europeo. Nell'anno in esame sono stati pubblicati 7 *comments* (7 nel 2018, 10 nel 2017). Tre di questi contengono riferimenti espliciti alla situazione dei diritti umani in Italia.

*European states must demonstrate resolve for lasting and concrete change for Roma people* (4 aprile 2019). In questo *comment*, la Commissaria parte dalle celebrazioni della Giornata internazionale dei rom, l'8 aprile, per portare l'attenzione sulla necessità urgente di tutelare con maggiore impegno i diritti umani degli appartenenti a queste comunità. Infatti, in tutta Europa la prosecuzione delle violazioni dei diritti umani nei confronti di queste persone continua contro ogni tentativo compiuto in direzione contraria per garantire loro l'accesso all'istruzione, alla sanità e all'impiego, e previene la partecipazione piena di queste persone nella società. Tra i diversi episodi di violazioni dei diritti umani degli appartenenti a queste comunità riportati dalla Commissaria, vi è la questione degli sgomberi forzati dei rom senza processi e senza fornire alloggi alternativi, una pratica ricorrente giù riscontrata dalla Commissaria in Italia, e in altri Paesi membri del CoE, quali Albania, Bulgaria, Francia, Serbia e Svezia. Nello stesso *comment* la Commissaria ricorda che l'incapacità di porre fine a questa pratica ha portato il Comitato europeo dei diritti sociali a concludere che la situazione in questi Paesi viola i diritti sanciti nella Carta sociale europea (riveduta) (v., in questa Parte, 2.4).

*The independence of judges and the judiciary under threat* (3 settembre 2019). La Commissaria in questo *comment* sottolinea la fondamentale importanza dell'indipendenza del potere giudiziario per il rispetto dello stato di diritto, il funzionamento della democrazia e l'osservanza dei diritti umani. Porta poi una serie di esempi di situazioni recenti in cui, in diversi Paesi membri del CoE, alcuni governi e politici interferiscono con la magistratura e persino ricorrono a minacce contro i giudici anziché sostenerne e rafforzarne l'indipendenza, l'imparzialità e l'efficienza. Tra gli esempi riportati viene ricordato quando, il 6 giugno 2019, l'allora Ministro degli interni Matteo Salvini, aveva

identificato e attaccato pubblicamente tre magistrati che avevano criticato le sue politiche in materia di immigrazione.

*Time to deliver on commitments to protect people on the move from human trafficking and exploitation* (12 settembre 2019). In questo *comment*, la Commissaria sottolinea l'importanza del fatto che il contrasto alla tratta di esseri umani e l'eradicazione di ciò che viene definita «schiavitù moderna» sta raggiungendo una posizione sempre più prominente nella agende della gran parte dei Paesi del CoE. Uno dei punti problematici identificati con riferimento all'attuazione di questa agenda riguarda l'impatto delle politiche migratorie sulle vittime di tratta. A titolo esemplificativo, la Commissaria ricorda che, nel suo secondo rapporto di valutazione sull'Italia (v., in questa Parte, 2.10), il GRETA ha riscontrato che, nonostante i molti progressi riscontrati dal Paese in materia, la nuova legislazione che esclude i richiedenti asilo dall'accesso ai centri di accoglienza che incentrano le loro attività sull'inclusione sociale rischia di lasciare possibili vittime di tratta senza assistenza.

Tra le pubblicazioni dell'ufficio della Commissaria per i diritti umani nel 2019, si segnalano i rapporti *Unboxing artificial intelligence* sui i passi necessari per proteggere i diritti umani dai possibili sviluppi negativi dell'intelligenza artificiale e *Lives saved. Rights protected* sul salvataggio in mare di migranti e richiedenti asilo.

## 2.7. Commissione europea contro il razzismo e l'intolleranza

La Commissione (ECRI), istituita nel 1993, è un organo di monitoraggio del Consiglio d'Europa specializzato nel contrasto a ogni forma di razzismo, xenofobia, antisemitismo e intolleranza, in un'ottica di protezione dei diritti umani. I membri dell'ECRI restano in carica per cinque anni. Essi sono designati per la loro autorità morale e la loro riconosciuta esperienza nel campo della lotta contro il razzismo, la xenofobia, l'antisemitismo e l'intolleranza e agiscono a titolo individuale e in maniera indipendente. All'interno della Commissione siede un membro e, in caso di espressa richiesta da parte di un Governo, un membro supplente per ciascun Paese del CoE. Per l'Italia, nel 2019 l'esperto indipendente è stato Vitaliano Esposito, mentre Costanza Hermanin ha svolto la funzione di membro supplente. Un funzionario italiano, Stefano Valenti, è responsabile per le relazioni esterne presso il Segretariato della Commissione, parte della Direzione generale diritti umani e affari generali del Consiglio d'Europa.

Il mandato dell'ECRI riguarda tutte le misure idonee a combattere la violenza, la discriminazione e il pregiudizio nei confronti di persone (o gruppi di persone) sulla base di presupposti razziali, linguistici, religiosi, nazionali o etnici. La Commissione effettua un'analisi approfondita della situazione relativa al razzismo e all'intolleranza in ciascuno degli Stati membri del CoE e formula suggerimenti e proposte elaborando dei rapporti. La stesura del rapporto avviene sulla base dell'analisi di fonti documentarie, visite sul luogo e un dialogo riservato con le autorità nazionali e le organizzazioni di società civile. L'ECRI indirizza inoltre raccomandazioni di politica generale a tutti gli Stati membri e promuove la cooperazione con gli attori interessati, in particolare ONG, mass media e associazioni giovanili.



Nel corso del 2019, l'ECRI ha pubblicato i rapporti del quinto ciclo di monitoraggio relativi a Federazione Russa, Finlandia, Irlanda, Lettonia, Paesi Bassi, Romania e Slovenia e ha presentato le conclusioni relative alle raccomandazioni prioritarie indirizzate ai seguenti Paesi nell'ambito dei rapporti del quinto ciclo già pubblicati: Armenia, Azerbaigian, Cipro, Francia, Georgia, Italia, Lituania, Macedonia del Nord, Principato di Monaco, Regno Unito e Turchia. Nel 2019, l'ECRI ha condotto visite nell'ambito del sesto ciclo di monitoraggio nei seguenti Paesi: Albania, Austria, Belgio, Germania, Repubblica Ceca, Repubblica Slovacca e Svizzera. Non sono state adottate nuove Raccomandazioni di politica generale.

Nel corso dell'anno in esame l'ECRI ha pubblicato il rapporto sull'implementazione delle due raccomandazioni prioritarie indirizzate all'Italia nell'ambito del quinto ciclo di monitoraggio, avvenuto nel settembre del 2015 (rapporto CRI(2019)24, adottato il 3 aprile e reso pubblico il 6 giugno 2019). Le due raccomandazioni avevano riguardato le seguenti questioni: 1) garantire la piena indipendenza e autonomia all'UNAR ed estenderne le competenze a tutti i possibili campi in cui può avvenire la discriminazione; 2) fornire a tutti gli alunni e gli studenti le informazioni, la protezione e il sostegno necessari per vivere in armonia con il loro orientamento sessuale e la loro identità di genere (v. *Annuario 2017*, pp. 162-166).

Con riferimento all'analisi della prima delle due questioni, la Commissione ricorda che nel suo ultimo rapporto sull'Italia, l'ECRI aveva ritenuto che, ai sensi delle Raccomandazioni di politica generale n. 2 sugli organismi per la parità e n. 7 sulla legislazione nazionale per combattere il razzismo e la discriminazione razziale, l'UNAR non rispettava ancora il principio di indipendenza e che i suoi poteri previsti dalla legge erano incompleti.

Per quanto riguarda i poteri dell'UNAR, le autorità italiane hanno informato l'ECRI che nel suo lavoro quotidiano l'UNAR continua a trattare motivi di discriminazione diversi da quelli espressamente previsti dalla legge (origine etnica e razza), come la religione, il colore della pelle, l'orientamento sessuale e le questioni collegate all'identità di genere. Inoltre, le autorità affermano che la legge prevede che il mandato dell'UNAR copra anche la lotta contro le manifestazioni di «razzismo di natura culturale e religiosa». Inoltre, sin dalla sua istituzione, l'UNAR ha potuto mettere in atto l'art. 43 del preesistente Testo unico sull'immigrazione (d.lgs. 286/1998), che vieta la discriminazione diretta e indiretta per motivi di razza, colore, origine, origine nazionale o etnica e credenze e pratiche religiose.

Queste considerazioni potrebbero suggerire che non è necessario estendere in modo più esplicito il mandato dell'UNAR al fine di coprire chiaramente la discriminazione basata non solo sull'origine etnica e sulla razza, ma anche su colore, lingua, religione, nazionalità e origine nazionale. Tuttavia, l'ECRI ribadisce la propria opinione secondo cui, sebbene in pratica questo mandato sia stato notevolmente ampliato – soprattutto nel contesto del Piano d'azione nazionale 2015 contro il razzismo, la xenofobia e l'intolleranza – l'assenza di un chiaro quadro legislativo ha un impatto sull'efficacia dell'azione dell'UNAR. Questa opinione è coerente anche con l'analisi generale riguardante le principali disposizioni di diritto civile e amministrativo per combattere la discriminazione razziale contenute nel già menzionato rapporto dell'ECRI sull'Italia relativo al quinto ciclo di monitoraggio.

Secondo le informazioni rese disponibili alla Commissione, l'UNAR non è ancora in grado di intentare azioni legali. Inoltre, la sua struttura è posta ancora sotto la responsabilità del Dipartimento per le pari opportunità presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, confermando che questo organismo non è conforme al principio di indipendenza degli organismi nazionali specializzati nella lotta contro il razzismo e l'intolleranza.

Con riferimento alla seconda questione, le autorità italiane hanno informato l'ECRI di una serie di misure adottate dal 2016 nell'ambito dell'attuazione della legge n. 107/15 sulla «buona scuola», volte a promuovere la tolleranza reciproca e il rispetto nell'ambiente scolastico. Tuttavia, tutte le misure per fornire agli alunni e agli studenti le informazioni, la protezione e il supporto di cui hanno bisogno per essere in grado di vivere in armonia con il loro orientamento sessuale e con la loro identità di genere rimangono completamente volontarie e, nella maggior parte dei casi, si basano su iniziative di associazioni e ONG, anche se è vero che queste possono ricevere finanziamenti ministeriali e locali per la promozione di queste attività. Inoltre, nota l'ECRI, questo tipo di attività extracurricolari continuano a incontrare una forte resistenza da parte di alcuni genitori, scuole e autorità regionali responsabili della formazione, con la conseguenza che le iniziative volte a promuovere la tolleranza e il rispetto tra i sessi sono state spesso apertamente criticate e di conseguenza abbandonate.

Come già sottolineato nel rapporto del 2016 sull'Italia, data questa situazione, i programmi extracurricolari che coinvolgono insegnanti e bambini esclusivamente su base volontaria non possono bastare per affrontare la questione sollevata dalla Commissione e rischiano di essere persino controproducenti. L'ECRI conclude quindi che la sua raccomandazione sia stata attuata solo parzialmente.

## **2.8. Comitato consultivo della Convenzione-quadro per la protezione delle minoranze nazionali**

Il Comitato è un organismo di monitoraggio istituito ai sensi dell'art. 26 della Convenzione-quadro per la protezione delle minoranze nazionali del Consiglio d'Europa. È composto da 18 esperti indipendenti con competenza riconosciuta nel campo della protezione delle minoranze nazionali, che siedono al Comitato nella propria capacità individuale per un periodo di quattro anni. Nel corso del 2019 non ci sono stati esperti italiani all'interno al suo interno.

La funzione del Comitato consultivo è quella di assistere il CM nel valutare l'implementazione della Convenzione-quadro da parte degli Stati che la hanno ratificata, attraverso l'analisi di rapporti periodici presentati dagli Stati. Tale valutazione viene espressa in un *parere* dettagliato che serve come base per la preparazione della risoluzione conclusiva del Comitato dei Ministri sul Paese interessato. Incontri di *follow-up* sono generalmente organizzati dal Comitato consultivo allo scopo di mettere assieme tutti gli attori – governativi e non-governativi – interessati all'implementazione della Convenzione e a mettere in pratica i risultati della procedura di monitoraggio. Il CM chiude ciascun ciclo di monitoraggio della Convenzione-quadro adottando una risoluzione.

Nel corso del 2019, nell'ambito dei rispettivi cicli di monitoraggio, il Comitato consulti-

vo della Convenzione-quadro ha condotto visite nei seguenti Paesi: Finlandia, Portogallo, Serbia; ha adottato, ma non ancora pubblicato, in virtù del principio di riservatezza, i *pareri* su Cipro, Danimarca, Finlandia, Georgia, Paesi Bassi, Polonia e Portogallo, mentre ha reso pubblici i *pareri* sulla situazione delle minoranze nazionali in Albania, Azerbaigian, Federazione Russa, Finlandia, Irlanda, Lituania, Montenegro e Serbia. Ha tenuto, infine, incontri di *follow-up* con i rappresentanti e stakeholders della Bosnia-Erzegovina.

L'8 aprile 2019, il Governo italiano ha presentato il nuovo rapporto sulla situazione della minoranza nazionali nel Paese (ACFC/SR/V(2019)009) dando quindi inizio al quinto ciclo di monitoraggio sull'attuazione della Convenzione-quadro. Il rapporto si concentra sui principali sviluppi normativi e infrastrutturali e sulle nuove iniziative intraprese e realizzate a livello delle singole regioni e a livello nazionale negli ultimi 5 anni in linea con l'attuazione della Convenzione-quadro e le linee guida del Comitato consultivo.

In esso, le autorità italiane sottolineano che l'ordinamento italiano prevede misure di sensibilizzazione in materia di prevenzione della discriminazione, dell'intolleranza, del razzismo e della xenofobia a tutti i livelli della società, e ricordano la presenza di circostanze aggravanti per tutti i crimini finalizzati alla discriminazione razziale e all'odio, incluse manifestazioni di pensiero volte a diffondere idee fondate su superiorità, odio razziale o etnico insieme all'incitamento a commettere azioni discriminatorie o atti di violenza dovuti a motivi razziali, etnici o religiosi.

Tra le novità intercorse nel periodo in esame, il rapporto si sofferma su quelle relative al contrasto nei confronti della violenza contro le donne e della violenza domestica che mirano a dare piena attuazione ai principi costituzionali di uguaglianza e garantire, al contempo, il rispetto della diversità. In particolare, il Governo informa il Comitato consultivo che, ratificando la Convenzione di Istanbul, il Parlamento italiano ha adottato nel corso della XVII legislatura una serie di misure per contrastare la violenza contro le donne perseguendo tre obiettivi strategici: prevenire i crimini, punire i colpevoli e proteggere le vittime. In linea con questo approccio, il codice penale e il codice di procedura penale sono stati modificati, aumentando le sanzioni per alcuni reati solitamente commessi contro le donne ed è stato elaborato il Piano d'azione straordinario contro la violenza di genere e la relativa assegnazione di fondi per sostenere le sue vittime. Nell'attuale legislatura, inoltre, il Senato ha confermato l'istituzione della Commissione d'inchiesta sul femminicidio, mentre la Commissione giudiziaria della Camera sta attualmente esaminando alcune proposte legislative volte a rafforzare la protezione giudiziaria delle vittime di crimini violenti, con particolare attenzione a reati sessuali e alla violenza domestica.

Nel rapporto viene sottolineato che l'Italia ha migliorato la protezione e la promozione dei diritti delle minoranze linguistiche anche attraverso la legislazione regionale affrontando le varie misure di salvaguardia – come raccomandato – anche al fine di sostenere le lingue e la cultura delle minoranze.

Il Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie della Presidenza del Consiglio dei Ministri, accettando la proposta del Comitato consultivo tecnico per la protezione delle minoranze linguistiche storiche, ha stanziato le risorse necessarie per l'istituzione di nuovi helpdesk linguistici o il proseguimento

di quelli esistenti, i quali sono considerati un efficace punto di contatto tra cittadini che parlano una lingua minoritaria e la Pubblica Amministrazione.

Nonostante l'attuale contingenza economica e la revisione della spesa, i fondi per i progetti che coinvolgono le lingue delle minoranze continuano ad essere assegnati per sostenere le attività previste ai sensi delle leggi 482/1999 (Norme in materia di tutela delle minoranze linguistiche storiche) e 38/2001 (Norme a tutela della minoranza linguistica slovena della regione Friuli-Venezia Giulia). Il Tavolo istituzionale permanente sulle questioni attinenti la minoranza linguistica slovena in Italia, istituito presso il Ministero dell'interno, ha proseguito i suoi lavori al fine di rafforzare le attività di cooperazione per la protezione della minoranza slovena.

Le Regioni a statuto-speciale Valle d'Aosta, Friuli-Venezia Giulia, Sardegna, Trentino-Alto Adige sono regolate da una legislazione specifica che prevede finanziamenti addizionali per il sostegno delle minoranze linguistiche e per la promozione delle loro lingue e culture. A tale proposito, l'applicazione delle leggi sopra menzionate ha raggiunto un risultato positivo, sebbene la prima di queste leggi, la 482/1999 necessiterebbe di essere aggiornata, 20 anni dopo la sua adozione. L'impatto positivo della legge è confermato dall'aumento della domanda nell'uso delle lingue minoritarie registrato in Italia, che dimostra una maggiore consapevolezza del loro valore.

Per quanto riguarda la protezione delle comunità rom e sinti, una delle aree maggiormente problematiche ricostruite nel precedente parere del Comitato consultivo sull'Italia (v. *Annuario 2017*, pp. 167-169), il rapporto afferma che sarebbe necessaria un'azione concertata degli Stati membri del Consiglio d'Europa. Aggiunge che il Governo italiano sta attuando la Strategia nazionale per l'inclusione degli appartenenti a queste comunità nel quadro dei quattro pilastri indicati: alloggio, lavoro, sanità e istruzione, promuovendo o attuando progetti volti a un'efficace inclusione di rom e sinti e concentrandosi su questioni cruciali come le condizioni abitative. Secondo quanto riferito dal Governo italiano nel suo rapporto, l'obiettivo principale è quello di affrontare tali questioni non in una semplice prospettiva emergenziale – che è riduttiva dal punto di vista politico e istituzionale – ma tenendo conto dello sviluppo di azioni orientate all'integrazione pianificate in una prospettiva a medio e lungo termine, in vista dell'attuazione dell'Agenda europea 2020.

## 2.9. Commissione europea per la democrazia attraverso il diritto

La Commissione, conosciuta come *Venice Commission*, è l'organismo consultivo del Consiglio d'Europa sulle questioni costituzionali, istituita nel 1990 e sostenuta finanziariamente anche dalla Regione del Veneto.

Essa è composta di esperti indipendenti con grande esperienza nell'ambito delle istituzioni democratiche o di alto livello scientifico in campo giuridico e politologico. I membri sono nominati per quattro anni dai Paesi partecipanti che, oltre ai 47 Stati membri del CoE, includono Algeria, Brasile, Cile, Corea del Sud, Israele, Kazakistan, Kirgizistan, Marocco, Messico, Perù, Stati Uniti e Tunisia. La Bielorussia figura come membro associato, mentre Argentina, Canada, Giappone, Santa Sede e Uruguay partecipano ai lavori della Commissione in qualità di osservatori. Una forma speciale di associazione

consente la partecipazione dell'Unione Europea, del Sudafrica, dell'Autorità nazionale palestinese e della Associazione delle Corti Costituzionali che condividono l'uso della lingua francese.

Dal 2009 il Presidente della *Venice Commission* è Gianni Buquicchio. Partecipano all'attività della Commissione, come membri supplenti, due esperti italiani: Marta Cartabia e Cesare Pinelli.

Tra le sue attività, la Commissione produce studi e pareri su temi oggetto della sua competenza, anche su richiesta di altri organismi come l'Assemblea Parlamentare del CoE, e promuove seminari di approfondimento. Nel corso del 2019, la *Venice Commission* ha adottato 25 pareri con riferimento all'adozione di leggi o disegni di legge in materie di rilevanza costituzionale nei seguenti Paesi: Albania (2 pareri), Armenia (3), Bosnia-Erzegovina, Bulgaria, Georgia (2), Kosovo, Macedonia del Nord (2), Perù, Repubblica di Moldova (5), Romania, Tunisia (2), Turchia, Ucraina (3). Non sono stati adottati pareri o altri documenti aventi oggetto l'Italia nel corso del 2019.

Sebbene non contenga riferimenti espliciti alla situazione italiana è opportuno segnalare, vista la perdurante assenza della figura del Difensore civico a livello nazionale nel Paese, l'adozione il 16 marzo 2019 dei Principi sulla protezione e la promozione dell'istituzione del Difensore civico (cosiddetti «Principi di Venezia», CDL-AD(2019)005, v. Parte II, 2.2).

## 2.10. Gruppo di esperti sulla lotta contro la tratta di esseri umani

Il Gruppo di esperti (GRETA) è stato istituito ai sensi dell'art. 36 della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla lotta contro la tratta di esseri umani («Convenzione di Varsavia») e ha la funzione di monitorare l'applicazione degli obblighi contenuti nella Convenzione. Analoga funzione è attribuita al Comitato delle Parti, composto dai rappresentanti degli Stati parte della Convenzione presso il CM del CoE.

Il GRETA è composto di 15 esperti indipendenti con riconosciuta competenza nel campo dei diritti umani, dell'assistenza e protezione delle vittime di tratta, o esperienza professionale nelle aree coperte dalla Convenzione. Ne fa parte, fino al 31 dicembre 2022, l'esperto italiano Francesco Curcio.

La procedura di monitoraggio è divisa in cicli di quattro anni ciascuno. Il GRETA avvia il dialogo con i Paesi che hanno ratificato la Convenzione attraverso la somministrazione alle autorità nazionali di un questionario, integrato da eventuali richieste di informazioni. Se considerato necessario, il GRETA può richiedere ulteriori informazioni a organizzazioni di società civile oppure acquisirle direttamente attraverso visite nel Paese. La bozza di rapporto predisposta dal GRETA sul Paese oggetto del monitoraggio è inviata al Governo per commenti. Una volta ricevuti i commenti, il GRETA prepara un rapporto finale con le proprie conclusioni e lo invia al Paese interessato e al Comitato delle Parti presso il CM del CoE. Il Comitato delle Parti può adottare raccomandazioni sulla base di quanto contenuto nel documento del GRETA. Ciascun Paese nomina una *contact person* che coopera con il GRETA.

Nel corso 2019, il Gruppo di esperti ha pubblicato i rapporti di valutazione sullo stato di implementazione della Convenzione nei seguenti Stati: Andorra, Finlandia, Germania, Italia, Islanda, Liechtenstein, Lituania, San Marino, Svizzera, Turchia e Ungheria. Ha condotto visite di approfondimento in Albania, Austria, Bulgaria, Cipro, Croazia,

Danimarca, Georgia, Principato di Monaco, Repubblica Ceca, Repubblica di Moldova e Repubblica Slovacca.

Il 7 dicembre 2018, il GRETA ha adottato il rapporto finale relativo al secondo ciclo di monitoraggio dell'attuazione della Convenzione di Varsavia in Italia (GRETA/2018/28, pubblicato il 25 gennaio 2019). Il rapporto si basa sulle risposte date dalle autorità italiane al questionario somministrato dal Gruppo di esperti nel 2017 (GRETA/2017/23) e sulle osservazioni emerse dalla visita di approfondimento condotta da una delegazione del GRETA tra il 29 gennaio e il 2 febbraio 2018, allo scopo di valutare gli avanzamenti e le novità rispetto alla situazione precedentemente osservata nei rapporti relativi al primo ciclo di monitoraggio (GRETA(2014)18, v. *Annuario 2015*, pp. 163-167) e alla procedura di urgenza del 2016, finalizzata ad analizzare la questione dei rimpatri verso la Nigeria di possibili vittime di tratta nell'ambito di operazioni congiunte organizzate e coordinate dall'Agenzia europea FRONTEX (v. *Annuario 2017*, pp. 171-173).

La sintesi del rapporto relativo al secondo ciclo è stata presentata nell'*Annuario 2019* (pp. 161-167). Il 5 aprile 2019 il Comitato delle Parti ha adottato la raccomandazione CP/Rec(2019)02 chiudendo la procedura. Nella raccomandazione, il Comitato delle Parti, si esprime con riferimento sia al più recente rapporto del GRETA sia alle risposte fornite dal Governo italiano nel merito e indica quali considera punti positivi e negativi dell'azione del Paese contro la tratta richiedendo alle autorità di fornire aggiornamenti sulle aree evidenziate nella raccomandazione entro il 5 aprile 2020.

Nello specifico, tra gli aspetti positivi, il Comitato delle Parti accoglie l'ulteriore sviluppo del quadro legislativo per la lotta alla tratta di esseri umani, in particolare l'adozione delle norme che rafforzano la protezione dei minori non accompagnati, compresi i minori vittime della tratta; l'adozione del primo Piano nazionale d'azione contro la tratta e il grave sfruttamento di esseri umani nel febbraio 2016 (v. *Annuario 2019*, pp. XXVII-XLIII); lo sviluppo del quadro istituzionale per la lotta alla tratta di esseri umani, con l'istituzione della Cabina di regia interistituzionale per la pianificazione, attuazione e per il finanziamento delle misure per combattere la tratta di esseri umani; gli sforzi per fornire formazione su questi temi a una gamma crescente di professionisti pertinenti, seguendo un approccio multi-agenzia; l'adozione delle Linee guida per l'identificazione delle vittime della tratta tra i richiedenti protezione internazionale; l'istituzione del «Programma unico per l'emergenza, l'assistenza e l'integrazione sociale delle vittime della tratta e dello sfruttamento» e il notevole aumento degli stanziamenti per progetti anti-tratta; la crescente specializzazione delle forze dell'ordine e dei pubblici ministeri incaricati di affrontare i casi di tratta e l'impegno nella cooperazione internazionale contro la tratta di esseri umani.

Il Comitato delle Parti raccomanda poi che le autorità si impegnino ad adottare provvedimenti immediati per affrontare una serie di situazioni problematiche identificate nel rapporto del GRETA relativo al secondo ciclo di monitoraggio. In particolare, queste azioni immediate devono riguardare le seguenti questioni:

- sviluppare e mantenere un sistema statistico comprensivo e coerente sulla tratta di esseri umani che raccolga dati affidabili sulle misure per proteggere

e promuovere i diritti delle vittime nonché sulle indagini, i procedimenti giudiziari e i giudizi emessi nei casi di tratta. Le statistiche relative alle vittime dovrebbero essere raccolte da tutti gli attori principali e consentire la disaggregazione per sesso, età, tipo di sfruttamento, Paese di origine e/o destinazione. La raccolta dati disaggregata dovrebbe essere accompagnata da tutte le misure necessarie per rispettare il diritto degli interessati alla protezione dei dati personali, anche quando le ONG che lavorano con le vittime della tratta sono invitate a fornire informazioni per la banca dati nazionale;

- intensificare gli sforzi per prevenire la tratta allo scopo di sfruttamento lavorativo (per maggiori dettagli, v. *Annuario 2019*, pp. 163-164);
- aumentare gli sforzi per prevenire la tratta di bambine e bambini (v. *Annuario 2019*, pp. 164-165);
- adottare ulteriori misure per migliorare l'identificazione proattiva delle vittime di tratta (v. *Annuario 2019*, p. 165);
- garantire la disponibilità di centri dedicati ai richiedenti asilo che sono presunti vittime di tratta;
- adottare misure per migliorare l'identificazione e l'assistenza dei minori vittime di tratta (v. *Annuario 2019*, pp. 165-166);
- rivedere la legislazione al fine di garantire che il periodo di recupero e di riflessione sia specificamente definito dalla legge come previsto dall'art. 13 della Convenzione di Varsavia e che a tutte le possibili vittime straniere di tratta sia offerto un periodo di recupero e di riflessione e tutte le misure di assistenza previste nell'art. 12(1) e (2) della Convenzione durante questo periodo;
- adottare misure per facilitare e garantire l'accesso al risarcimento alle vittime (v. *Annuario 2019*, p. 166);
- garantire che il rimpatrio delle vittime sia condotto nel dovuto rispetto dei loro diritti, della loro sicurezza e dignità, compreso il diritto al non-respingimento (art. 40(4), della Convenzione) e, nel caso dei minori, nel pieno rispetto del principio dell'interesse superiore del bambino;
- assicurare il rispetto dell'art. 26 della Convenzione mediante l'adozione di una disposizione sulla non punibilità delle vittime di tratta per il loro coinvolgimento in attività illecite, nella misura in cui sono state costrette a farlo, anche elaborando orientamenti pertinenti sulla problematica;
- adottare misure per garantire che i reati di tratta siano efficacemente indagati e perseguiti, portando a sanzioni proporzionate e dissuasive;
- rivedere il codice di condotta per le ONG che intraprendono attività sulle operazioni di salvataggio dei migranti in mare al fine di consentire l'identificazione delle vittime di tratta tra migranti e rifugiati in mare e nei porti.

Secondo il calendario provvisorio dell'attività del GRETA, il terzo ciclo di monitoraggio dell'attuazione della Convenzione di Varsavia da parte dell'Italia comincerà nel maggio 2021, con l'invio alle autorità nazionali del questionario, che per questo ciclo si concentrerà sul tema «accesso alla giustizia e rimedi efficaci per le vittime di tratta».

## 2.11. Gruppo di Stati contro la corruzione

Il Gruppo di Stati contro la corruzione (GRECO) è stato istituito nel 1999 allo scopo di monitorare il rispetto da parte dei Paesi membri del CoE degli standard e delle norme anti-corruzione elaborate dallo stesso Consiglio. Tali standard sono contenuti negli strumenti giuridici adottati dal Consiglio d'Europa in materia di lotta alla corruzione – la Convenzione penale sulla corruzione e il suo Protocollo addizionale e la Convenzione civile sulla corruzione – nonché in raccomandazioni e risoluzioni adottate dal Comitato dei Ministri (in particolare la risoluzione (97)24 sui 20 principi guida per la lotta contro la corruzione).

Il Gruppo conta 49 Stati (i 47 Paesi membri del CoE, Bielorussia e Stati Uniti). L'obiettivo principale del GRECO è migliorare la capacità degli Stati parte di lottare contro la corruzione avvalendosi di un processo dinamico di valutazione reciproca e di «pressione tra pari». Il GRECO contribuisce infatti a identificare le lacune esistenti nelle politiche nazionali di lotta contro la corruzione e incoraggia gli Stati ad adottare le riforme legislative e istituzionali necessarie a superarle. Il GRECO è inoltre un forum di condivisione di buone pratiche in materia di prevenzione e accertamento della corruzione. Il sistema di monitoraggio del GRECO si articola in cicli periodici tematici e prevede sia una procedura di valutazione «orizzontale», che coinvolge tutti gli Stati parte e termina con l'elaborazione di raccomandazioni sulle riforme necessarie nel campo legislativo e istituzionale; sia una procedura «di conformità», il cui scopo è quello di valutare le misure adottate dai singoli Stati per dare attuazione alle raccomandazioni.

L'Italia è membro del GRECO dal 30 giugno 2007 ed è stata sottoposta a quattro cicli di monitoraggio. I primi due cicli sono stati effettuati congiuntamente e si sono conclusi nel 2013 con l'adozione da parte del GRECO di una relazione supplementare (v. *Annuario 2014*, p. 182). Nel 2014 il GRECO ha adottato, sulla base delle informazioni precedentemente fornite dal Governo, il rapporto di conformità (Greco RC-III (2014) 9E) relativo alle misure adottate dalle autorità italiane per attuare le 16 raccomandazioni ricevute nell'ambito del terzo ciclo di monitoraggio relativo a due temi: I) incriminazioni per corruzione e II) trasparenza del finanziamento ai partiti (v. *Annuario 2015*, pp.168-169). Nel corso del 2016, il GRECO ha adottato il secondo rapporto di conformità relativo al terzo ciclo di monitoraggio e il rapporto di valutazione del quarto ciclo di monitoraggio (GrecoEval4Rep(2016)2) (v. *Annuario 2017*, pp. 174-176). Nel dicembre del 2018 il GRECO ha adottato il rapporto di conformità relativo a quest'ultimo ciclo (GrecoRC4(2018)13) che si concentra sul tema della corruzione rispetto ai membri del Parlamento, ai giudici e ai pubblici ministeri (v. *Annuario 2019*, pp. 168-169).

Il 12 dicembre 2019 il GRECO ha reso pubblico il secondo addendum al secondo rapporto di conformità nel quale sono valutate le misure addizionali adottate dalle autorità italiane, dall'adozione del primo addendum nel 2018 per attuare le raccomandazioni formulate dal Gruppo di Stati nell'ambito del terzo rapporto di valutazione sul Paese in relazione ai temi: I) incriminazioni per corruzione e II) trasparenza del finanziamento ai partiti. Nel primo addendum al secondo rapporto di conformità il GRECO aveva riconosciuto che l'Italia aveva attuato in modo soddisfacente 8 delle 16 raccomandazioni contenute nel terzo rapporto, ne aveva parzialmente attuate 7 e non attuata 1. La valutazione presentata nel secondo addendum si basa sulle informazioni fornite dall'Italia in un «situation report» presentato al GRECO in data 31 marzo 2019.



Dopo aver analizzato i progressi messi in luce dalle autorità italiane in relazione alle 8 raccomandazioni ricevute nel terzo rapporto di valutazione e non pienamente attuate secondo l'analisi contenuta nel primo addendum, il GRECO conclude sono state attuate pienamente altre 4 raccomandazioni. Le restanti 4 raccomandazioni sono invece valutate ancora come parzialmente attuate: le raccomandazioni i, ii, iii sul tema I (incriminazioni) e la iv sul tema I (trasparenza dei finanziamenti ai partiti). In totale, quindi, delle 16 raccomandazioni formulate per l'Italia nel secondo rapporto di valutazione relativo al terzo ciclo di monitoraggio, dodici in totale sono state attuate o trattate in modo soddisfacente. In particolare, il GRECO accoglie con favore le misure progressivamente adottate dall'Italia, negli ultimi anni, per rafforzare la sua politica anticorruzione. Nel 2019, è entrata in vigore la legge 3/2019, cosiddetta legge «spezzacorrotti», che introduce disposizioni aggiuntive per combattere la corruzione del settore pubblico e aumentare i requisiti di trasparenza nel settore privato. Nello specifico, per quanto riguarda le incriminazioni per corruzione (tema I), il GRECO si congratula con l'Italia per gli sforzi compiuti per allineare ulteriormente la legislazione nazionale con la Convenzione penale sulla corruzione del Consiglio d'Europa. La ratifica del Protocollo addizionale a tale Convenzione rimane, tuttavia, una questione in sospeso e l'Italia è uno dei soli tre Paesi (su 49 membri del Gruppo) che non la hanno presa in considerazione, pertanto il GRECO invita le autorità ad agire a tale riguardo senza ulteriori indugi. Per quanto riguarda il finanziamento ai partiti politici (tema II), l'Italia ha introdotto importanti riforme in questo settore. Una delle più salienti è l'abolizione dei finanziamenti pubblici nel 2017 con conseguente passaggio ai finanziamenti privati. Il nuovo sistema presenta diversi elementi positivi, come un divieto generale di donazioni anonime, soglie di divulgazione più basse e sanzioni più elevate. In un contesto di cambiamento così evoluto, e dato il ruolo di primo piano che i finanziamenti privati rivestono adesso nel sistema, è evidente che diviene primario sviluppare un approccio olistico e integrato riguardo ai meccanismi di supervisione e responsabilità. A tale fine, GRECO accoglie con favore i requisiti di trasparenza e pubblicazione aggiornati per le donazioni alle campagne elettorale introdotti nel 2019.

Secondo la valutazione del GRECO, i nuovi accordi istituzionali per la supervisione del finanziamento politico richiedono un buon coordinamento tra le varie autorità coinvolte e devono ancora dimostrare concretamente la loro fattibilità ed efficacia. A tale proposito, è essenziale che la vigilanza vada oltre la natura formale e divenga sostanziale. Per ottenere questo risultato, sono necessari ulteriori miglioramenti per quanto riguarda i poteri, il coordinamento e le risorse dei diversi organismi con responsabilità di monitoraggio delle finanze politiche. Inoltre, il tempo e l'attuazione pratica dimostreranno se e in che modo le norme esistenti dovranno essere perfezionate e snellite per facilitare meglio la loro efficace supervisione e applicazione.

Con questo secondo addendum il GRECO conclude il terzo ciclo di monitoraggio nei confronti dell'Italia chiedendo, tuttavia, alle autorità di mantenerlo informato circa i futuri progressi relativamente alle quattro raccomandazioni rimaste in sospeso.

## 2.12. Gruppo di esperti sull'azione contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica

Il Gruppo di esperti (GREVIO) è l'organismo responsabile per il monitoraggio dell'esecuzione della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta alla violenza nei confronti delle donne e alla violenza domestica («Convenzione di Istanbul») da parte degli Stati che la hanno ratificata.

La funzione principale del GREVIO è di elaborare e rendere pubblici i rapporti di valutazione sulle misure legislative e di altra natura adottate dalle parti per dare attuazione alle disposizioni della Convenzione. Se necessario, in caso di violazioni gravi e persistenti, il GREVIO può avviare una procedura speciale di indagine. Può adottare anche raccomandazioni generali sui temi e sui principi della Convenzione. Oltre ad eleggere i membri del GREVIO, il Comitato delle Parti completa la procedura di monitoraggio della Convenzione di Istanbul dando seguito ai rapporti e alle conclusioni del GREVIO e adottando raccomandazioni nei confronti dei Paesi interessati.

Il GREVIO è attualmente composto da 15 esperti con competenza multidisciplinare in materia di diritti umani, parità di genere, violenza contro le donne, violenza domestica, assistenza e protezione delle vittime. Tra questi, figura l'esperta italiana Simona Lanzoni.

Nel corso del 2019, dopo aver ricevuto i rispettivi rapporti nazionali sullo stato di attuazione della Convenzione di Istanbul e i contributi delle organizzazioni della società civile, il GREVIO ha pubblicato i rapporti di valutazione relativi ai seguenti Paesi: Finlandia, Francia, Portogallo, Svezia. Ha condotto visite di valutazione in Belgio, Italia, Paesi Bassi, Serbia e Spagna.

Il 15 novembre 2019, il GREVIO ha adottato il suo primo rapporto di valutazione di base sull'Italia (reso pubblico il 13 gennaio 2020 assieme ai commenti del Governo nel merito). Il documento contiene un'analisi completa dell'attuazione delle disposizioni della Convenzione di Istanbul. Sottolinea le iniziative positive per prevenire e combattere tutte le forme di violenza contro le donne e la violenza domestica a livello nazionale e fornisce suggerimenti e proposte per migliorare la situazione delle donne che affrontano tale violenza.

Nella sua valutazione il GREVIO si è basato anche su quanto riscontrato nel corso della visita condotta in Italia nel marzo del 2019, alla quale ha preso parte in qualità di esperta nazionale anche la prof.ssa Paola Degani del Centro Diritti Umani dell'Università di Padova, e sui numerosi contributi supplementari forniti dalle organizzazioni della società civile competenti, incluse AIDOS, D.i.Re (Donne in Rete contro la violenza), End FGM, Be Free, Forum italiano per la disabilità, Relive, UNIRE e altri e gruppi di esperti e professionisti che si occupano di diritti delle donne e dei bambini.

In via generale, il GREVIO riconosce in questo rapporto la genuina volontà politica dell'Italia di prevenire e combattere la violenza contro le donne, manifestata attraverso l'adozione di diverse misure e provvedimenti per attuare la Convenzione di Istanbul. Una serie di riforme legislative ha creato una vasta serie di norme e meccanismi che rafforzano la capacità delle autorità di abbinare le loro intenzioni ad azioni concrete per fermare la violenza. Alcune di queste iniziative legislative sono considerate dal GREVIO particolarmente innovative, come la legislazione del 2009 sullo *stalking*, che ha contribuito a

creare una consapevolezza diffusa sulla pericolosità di questo comportamento criminale e sulla necessità di offrire alle vittime un'adeguata protezione. Il GREVIO si compiace in particolare dell'adozione della l. 119/2013 portante su disposizioni urgenti in materia di sicurezza e per il contrasto della violenza di genere, che formalizza il dovere delle autorità di sostenere e promuovere, anche attraverso l'attribuzione di mezzi finanziari, una vasta rete di servizi di sostegno alle vittime. Questa legge ha riconosciuto l'esperienza e i risultati di anni di impegno da parte delle organizzazioni femminili che sono state le prime nel Paese a istituire centri antiviolenza e rifugi per le donne e i loro bambini.

Altra iniziativa apprezzata dal Gruppo di esperti è la creazione nel gennaio del 2017 della Commissione parlamentare di inchiesta sul femminicidio, nonché su ogni forma di violenza di genere, che viene considerata un esempio ammirevole di come un parlamento nazionale può mettere in pratica l'art. 70 della Convenzione relativo al suo ruolo nel monitoraggio delle misure adottate per attuare la stessa. Riferimenti positivi sono fatti nel rapporto anche al Piano strategico nazionale sulla violenza maschile nei confronti delle donne (2017-2020), terzo piano d'azione nazionale in materia e il primo, secondo la valutazione del GREVIO, a integrare pienamente l'approccio delle «4 P» promosso dalla Convenzione di Istanbul (l'obbligo per gli interventi pubblici sulla violenza contro le donne di affrontare contemporaneamente la Prevenzione, la Protezione, l'azione Penale e le Politiche integrate).

Pur riconoscendo i progressi compiuti per promuovere l'uguaglianza di genere e ulteriori diritti delle donne, il rapporto rileva che la causa dell'uguaglianza di genere sta affrontando una certa resistenza in Italia. Il GREVIO esprime quindi la sua preoccupazione per i segnali emergenti di una tendenza a reinterpretare e ridefinire le politiche di uguaglianza di genere in termini di politiche per la famiglia e la maternità. Per superare questi ostacoli, il GREVIO ritiene essenziale che le autorità continuino a elaborare e attuare efficacemente politiche per l'uguaglianza tra donne e uomini e per l'emancipazione delle donne che riconoscano chiaramente la natura strutturale della violenza contro le donne come manifestazione di rapporti di potere storicamente disuguali tra donne e uomini.

Nel settore della protezione e del supporto alle vittime, il rapporto riconosce che vengono effettuati interventi multisettoriali e multi-agenzia a livello nazionale e locale. Tuttavia, il GREVIO ritiene che la mancanza sistematica di comunicazione e coordinamento interistituzionali continui a rappresentare un problema. Il rapporto ritiene pertanto che, in via prioritaria, le autorità debbano sviluppare ulteriori soluzioni che offrano una risposta multi-agenzia coordinata alla violenza basata sul forte coinvolgimento delle autorità locali e sulla partecipazione di tutte le parti interessate, comprese, in particolare, le realtà associative che si occupano di diritti delle donne.

Secondo il rapporto, in Italia i servizi di sostegno specialistico e i rifugi per le vittime sono forniti principalmente dai centri antiviolenza gestiti da organizzazioni del privato sociale. Il GREVIO rileva che approcci diversi nell'applicazione delle norme pertinenti portano a condizioni diverse per l'accesso ai finanziamenti statali e a disparità nella qualità della fornitura del servizio.

Inoltre, diversi meccanismi regionali per il finanziamento di servizi specialistici incidono negativamente sulla stabilità finanziaria delle ONG indipendenti gestite da donne e sulla continuità della prestazione di servizi. Il rapporto evidenzia anche un problema in relazione alla diffusione irregolare di questi servizi in tutto il Paese e alla capacità limitata delle strutture esistenti di rispondere alle esigenze di tutte le vittime di ogni forma di violenza. Il GREVIO invita quindi le autorità italiane ad estendere urgentemente la copertura e la capacità dei servizi specializzati e ad armonizzare la fornitura di tali servizi secondo un approccio basato sui diritti umani e in linea con gli standard della Convenzione di Istanbul.

Secondo il GREVIO sono urgentemente necessari ulteriori provvedimenti per colmare la carenza di servizi di sostegno specialistici per le vittime di violenza sessuale. Anche l'accesso dei bambini testimoni di violenza ai servizi di protezione e sostegno costituisce una sfida, nonostante i lodevoli progressi compiuti nella legislazione e nelle politiche italiane nel riconoscere gli effetti dannosi della violenza assistita sui bambini e nel rafforzare il sostegno ai bambini che diventano orfani come conseguenza della violenza contro le donne. Il rapporto del GREVIO suggerisce pertanto con urgenza di garantire livelli più ampi di consapevolezza tra i professionisti interessati agli effetti dannosi della violenza assistita sui bambini e assicurarne l'accesso a servizi di supporto adeguati basati su una comprensione di genere della violenza contro le donne.

Diverse riforme legislative, tra cui la recente l. 69/2019 (Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e altre disposizioni in materia di tutela delle vittime di violenza domestica e di genere) – nota anche come «Codice rosso» – hanno portato allo sviluppo di un solido quadro legislativo in linea con i requisiti della Convenzione di Istanbul sui rimedi di diritto civile e penale per le vittime di violenza. Tuttavia, la relazione rileva una lacuna legislativa causata dall'assenza di rimedi civili efficaci contro qualsiasi autorità statale che non ha adempiuto al proprio dovere di adottare le misure preventive o protettive necessarie nell'ambito di applicazione dei suoi poteri, conformemente alle disposizioni dell'art. 29(2) della Convenzione. Un altro settore che richiede urgente considerazione da parte delle autorità secondo l'analisi del GREVIO è quello relativo alla determinazione del diritto di custodia e di visita. Il rapporto rileva infatti che le disposizioni esistenti nella normativa vigente che consentirebbero di dare la priorità, in caso di violenza contro le donne, al miglior interesse del bambino al di là del principio della genitorialità condivisa, vengono raramente utilizzate. Nel suo rapporto, il GREVIO esprime la sua preoccupazione per la tendenza del sistema in atto ad esporre ad una seconda vittimizzazione le madri che cercano di proteggere i propri figli denunciando la violenza. Rileva, inoltre, che sono necessari emendamenti legislativi per rendere la legislazione italiana conforme ai requisiti relativi ai reati procedibili d'ufficio (art. 55(1) della Convenzione), per quanto riguarda, in particolare, i reati di violenza fisica e sessuale.

Il rapporto del GREVIO evidenzia altresì le aree in cui la protezione delle donne vittime di violenza è ostacolata da una attuazione parziale dei requisiti del capitolo VI della Convenzione di Istanbul (indagini, procedimenti penali, diritto procedurale e misure protettive). Nonostante lo sviluppo di una serie di linee guida sulla valutazione del rischio tra partner – SARA (Spousal Assault

Risk Assessment) – il Gruppo di esperti rileva che le procedure di valutazione e gestione del rischio non sono sistematicamente applicate da tutte le agenzie statutarie pertinenti in ogni fase del procedimento e non fanno parte di uno sforzo multi-agenzia.

Nonostante l'esistenza di un articolato sistema di misure restrittive e ordini di protezione in ambito penale e civile e amministrativo, il rapporto identifica diverse carenze critiche nella sua attuazione e richiede l'adozione di misure urgenti per eliminare le barriere che impediscono alle vittime di accedere agli ordini di protezione e per rafforzare la loro effettiva applicazione.

In materia di asilo, il GREVIO rileva che le carenze delle valutazioni di vulnerabilità nell'identificare correttamente le vittime di violenza possono portare a espulsioni o rimpatri in violazione dell'obbligo di non respingimento. Le recenti politiche che hanno portato all'abbandono dei salvataggi e al rafforzamento della deterrenza in mare, insieme alla chiusura dei porti italiani alle imbarcazioni che trasportano migranti soccorsi, aumentano ulteriormente il rischio di respingimento. Il GREVIO esorta quindi le autorità a rispettare il principio di *non-refoulement* e i diritti umani delle vittime soccorse in mare.

Oltre a questi punti fondamentali, il GREVIO identifica anche una serie di ulteriori questioni prioritarie che richiedono intervento da parte delle autorità italiane per permettere all'azione del Paese di essere pienamente conforme alle disposizioni della Convenzione di Istanbul:

- garantire che un'applicazione delle disposizioni di legge sul reato di maltrattamenti in famiglia sia sensibile alla natura di genere della violenza domestica contro le donne;
- assicurare che le disposizioni della Convenzione siano attuate senza discriminazioni per nessuno dei motivi elencati nell'art. 4(3), che include, tra l'altro l'integrazione della prevenzione della violenza di genere nelle attività degli organismi nazionali incaricati di contrastare la discriminazione e in programmi adattati alle esigenze specifiche delle donne che sono o potrebbero essere esposte alla discriminazione intersezionale;
- garantire che le politiche e i provvedimenti adottati affrontino ugualmente la prevenzione, la protezione, e la punizione, conformemente allo standard di *due diligence* sancito dall'art. 5 della Convenzione;
- adottare ulteriori misure per assicurare che le politiche pubbliche affrontino la violenza contro le donne in modo comprensivo e integrato e siano attuate e monitorate mediante un efficace coordinamento tra le autorità nazionali, regionali e locali;
- assicurare adeguate risorse finanziarie e umane per l'attuazione di misure legislative e politiche, aumentando nel contempo la trasparenza e la responsabilità nell'uso dei fondi pubblici e sviluppando adeguate soluzioni di finanziamento a lungo termine / pluriennali per i servizi specializzati;
- rafforzare il sostegno e il riconoscimento delle organizzazioni di donne indipendenti e rafforzare il quadro istituzionale nazionale e locale per la consulenza e la cooperazione con tali organizzazioni;
- fornire una solida base istituzionale per gli organismi incaricati di garantire

l'attuazione e il coordinamento di misure legislative e politiche per combattere la violenza contro le donne e proseguire gli sforzi per consentire un monitoraggio e una valutazione efficaci di tali politiche;

- migliorare la raccolta dati in linea con i requisiti dell'art. 11 della Convenzione;
- rafforzare le azioni preventive nei settori della sensibilizzazione, dell'educazione, della formazione dei professionisti, dei programmi per gli autori delle violenze e per il settore dell'impiego, perseguendo misure proattive e sostenute per promuovere cambiamenti nei modelli sociali e culturali di comportamento sessisti basati sull'idea dell'inferiorità delle donne;
- intensificare l'accesso delle vittime ai servizi di sostegno generale che siano adeguatamente distribuiti su tutto il territorio nazionale, dotati di risorse adeguate e con personale preparato.

Altre aree di intervento identificate dal GREVIO nel suo rapporto riguardano: la necessità di considerare la modifica della fattispecie di reato di violenza sessuale in modo che si basi sulla nozione di consenso liberamente espresso definita dall'art. 36(1) della Convenzione di Istanbul, e l'introduzione di una legislazione per garantire che le molestie sessuali subite in tutti gli ambiti della vita siano sanzionate; l'esortazione che le autorità proseguano negli sforzi volti a consentire una gestione rapida delle indagini e dei procedimenti penali nei casi di violenza contro le donne, garantendo nel contempo che le misure adottate a tal fine siano adeguatamente finanziate; il miglioramento dell'accesso delle vittime straniere al diritto di soggiorno e a procedure di asilo attente alle questioni di genere, alle strutture di accoglienza e alloggio e ai servizi di sostegno.

### 2.13. Comitato di Lanzarote

Il Comitato delle parti della Convenzione sulla protezione dei bambini dallo sfruttamento e dall'abuso sessuale (conosciuto anche come «Comitato di Lanzarote») è l'organismo istituito dal Consiglio d'Europa per monitorare l'attuazione di tale Convenzione.

Il Comitato è composto di rappresentanti degli Stati parte della Convenzione attuali e potenziali e ha la funzione di valutare la protezione dei bambini contro la violenza sessuale sulla base delle informazioni fornite dalle autorità nazionali in risposta a due questionari periodici (un questionario generale e un questionario tematico) e di altre fonti. Il membro italiano del Comitato è Tiziana Zannini, del Dipartimento per le pari opportunità della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Il Comitato ha anche la funzione di facilitare la raccolta, l'analisi e lo scambio di informazioni, esperienze e buone pratiche per aumentare la capacità di prevenire e combattere l'abuso e la violenza sessuale nei confronti dei minori. In questo ambito, il Comitato organizza attività di *capacity building* finalizzate allo scambio di informazioni e alla realizzazione di udienze su sfide specifiche sollevate dall'attuazione della Convenzione. A partire dalla fine del 2017 è in corso la raccolta di informazioni e dati nell'ambito del secondo ciclo di monitoraggio dell'attuazione della Convenzione, che si concentra sul tema della protezione dei bambini contro lo sfruttamento e l'abuso sessuale

facilitato delle tecnologie informatiche e della comunicazione. A partire dalle risposte date ad un questionario dalle autorità dei Paesi che hanno ratificato la Convenzione (tra cui l'Italia), degli input delle organizzazioni della società civile e di bambini, sarà presentato un rapporto tematico.

Nella prospettiva più ampia delle attività del monitoraggio dei diritti dei bambini da parte del Consiglio d'Europa si segnala che all'inizio del 2020 è stato istituito un nuovo Comitato direttivo intergovernativo che, oltre ad essere responsabile delle attività di standard setting dell'Organizzazione in materia e del monitoraggio della Strategia 2016-2021 per i diritti del bambini, supervisionerà anche un organismo di esperti indipendenti, anch'esso di recentissima creazione: il Comitato di esperti sui diritti e il miglior interesse del bambino nei processi di separazione parentale e di affidamento.

### 3. Unione Europea

#### 3.1. Parlamento europeo

Il Parlamento europeo, insieme con la Commissione e il Consiglio, svolge un ruolo di primo piano nella promozione e protezione dei diritti umani nel complessivo quadro di attività dell'UE.

Nel 2019, a seguito delle elezioni del 23-26 maggio, è stato eletto Presidente dell'assemblea il parlamentare italiano David Sassoli. Tra le Commissioni permanenti del Parlamento europeo rilevanti per il tema dei diritti umani, si segnala la Sottocommissione per i diritti umani all'interno della Commissione per gli affari esteri (membri italiani: Silvio Berlusconi, Anna Bonfrisco, Fabio Massimo Castaldo, Susanna Ceccardi, Giuliano Pisapia; membri italiani supplenti: Andrea Cozzolino, Raffaele Fitto, Pierfrancesca Majorino, Marco Zanni). Per i membri italiani nelle varie commissioni e sottocommissioni parlamentari precedentemente all'elezioni di maggio 2019, v. *Annuario 2019*, p. 171).

Altre commissioni rilevanti per il tema in esame sono la Commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni (Vicepresidente: Pietro Bartalo; altri membri italiani: Caterina Chinnici, Laura Ferrara, Nicola Procaccini; membri italiani supplenti: Mara Bizzotto, Sabrina Pignedoli, Giuliano Pisapia, Franco Roberti); la Commissione per gli affari costituzionali (Presidente: Antonio Tajani; Vicepresidente: Giuliano Pisapia; altri membri italiani: Fabio Massimo Castaldo, Antonio Maria Rinaldi; membro italiano supplente: Brando Benifei); la Commissione per gli affari giuridici (Vicepresidente: Raffaele Stancanelli; altro membro italiano: Franco Roberti; membri italiani supplenti: Brando Benifei, Andrea Caroppo, Caterina Chinnici, Sabrina Pignedoli, Luisa Regimenti); la Commissione occupazione e affari sociali (membri italiani: Elena Lizzi, Daniela Rondinelli, Stefania Zambelli; membri italiani supplenti: Simona Baldassarre, Brando Benifei, Mara Bizzotto, Andrea Caroppo, Chiara Gemma, Pierfrancesco Majorino, Antonio Maria Rinaldi); la Commissione ambiente, sanità pubblica e sicurezza alimentare (membri italiani: Simona Baldassarre, Sergio Berlato, Simona Bonafé, Marco Dreosto, Eleonora Evi, Pietro Fiocchi, Fulvio Martusciello, Alessandra Moretti, Luisa Regimenti, Silvia Sardone; membri italiani supplenti: Carlo Calenda, Gianantonio Da Re, Danilo Oscar Lancini, Aldo Patriciello, Piernicola Pedicini, Daniela Rondinelli, Vincenzo Sofo, Annalisa Tardino, Lucia Vuolo); la Commissione sviluppo (membri italiani: Gianna Gancia, Pierfrancesco Majorino; membri italiani supplenti: Alessandra



Basso, Ignazio Corrao, Valentino Grant, Patrizia Toia); la Commissione diritti della donna e uguaglianza di genere (membri italiani: Simona Baldassarri, Pina Picierno, Isabella Tovaglieri, Marzo Zullo; membri italiani supplenti: Isabella Adinolfi e Alessandra Moretti) e la Commissione petizioni, di cui si dirà in seguito.

Nel 2019, il Premio Sacharov per la libertà di pensiero è stato assegnato a Ilham Tohti, docente universitario difensore dei diritti umani e sostenitore dei diritti della minoranza uigura in Cina che da oltre vent'anni lavora instancabilmente per promuovere il dialogo e la comprensione tra uiguri e cinesi han.

Tra gli atti del Parlamento europeo adottati nel 2019 portanti su temi attinenti ai diritti umani e contenenti, al contempo, specifici riferimenti ad iniziative portate avanti dall'Italia si ricordano: la risoluzione del 16 gennaio sulla situazione dei diritti fondamentali dell'UE nel 2017 (P8\_TA(2019)0032); la risoluzione del 13 febbraio sugli esiti delle deliberazioni della Commissione per le petizioni nel 2018 (P8\_TA(2019)0114); la risoluzione del 4 aprile 2019 sulla gestione dei rifiuti (P8\_TA(2019)0338); la risoluzione del 18 settembre 2019 sulla mobilitazione del Fondo di Solidarietà UE per fornire assistenza a Romania, Italia e Austria (P9\_TA(2019)0013).

### *Commissione per le petizioni*

Compito della Commissione è esaminare le petizioni presentate dai cittadini (diritto sancito dalla CDFUE all'art. 44, nonché artt. 24 e 227 TFUE) adoperandosi per risolvere le eventuali violazioni dei diritti loro conferiti dal diritto dell'Unione. Membri italiani della Commissione sono Eleonora Evi, Mario Furore, Gianna Gancia, Massimiliano Smeriglio, Stefania Zambelli; i membri italiani supplenti sono Mara Bizzotto, Rosa D'Amato e Pina Picierno.

Nessuna attività di rilievo in relazione all'Italia nel 2019.

## **3.2. Commissione europea**

La Commissione europea ha un ruolo centrale nello sviluppo e messa in opera delle politiche dell'Unione Europea in materia di diritti umani sia al suo interno, sia nei confronti dei Paesi terzi.

Tra i 27 componenti della nuova Commissione per il quinquennio 2020-2024, assumono particolare rilevanza: Věra Jourová, Vicepresidentessa incaricata della promozione dei valori e della trasparenza (con responsabilità relative alla protezione dello stato di diritto, alla promozione della democrazia e al monitoraggio della CDFUE), Dubravka Šuica, Vicepresidentessa incaricata delle questioni relative a democrazia e demografia, Mariya Gabriel, Commissaria per l'innovazione, la ricerca, la cultura, l'educazione e i giovani, Nicolas Schmit, Commissario per l'occupazione e i diritti sociali, Helena Dalli, Commissaria per l'eguaglianza, Margaritis Schinas, Vicepresidente esecutivo incaricato della promozione del modo di vita europeo (responsabilità relative alla gestione del fenomeno migratorio, alla lotta al discorso d'odio e alla promozione del dialogo interreligioso); Frans Timmermans, Vicepresidente esecutivo, incaricato dell'attuazione del nuovo *Green Deal*.

Risorsa finanziaria di primaria importanza per le attività dell'Unione Europea in materia di diritti umani è lo Strumento europeo per la promozione della democrazia e dei

diritti umani nel mondo (EIDHR) il quale, tra l'altro, sostiene le attività del Global Campus of Human Rights.

Il 6 giugno 2019, la Commissione ha pubblicato la relazione annuale sull'attuazione della CDFUE a dieci anni dall'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, che ha reso la Carta giuridicamente vincolante. Obiettivo della relazione è monitorare i progressi compiuti nei settori di competenza dell'UE, mostrando come si è tenuto conto della Carta in situazioni reali, in particolare nel proporre nuovi atti legislativi dell'UE, e considerando il ruolo delle istituzioni dell'UE e delle autorità degli Stati membri nell'assicurare che i diritti fondamentali diventino una realtà nella vita dei cittadini. Nella relazione, pubblicata assieme ai risultati di un'indagine di Eurobarometro circa la consapevolezza dei cittadini europei in merito, viene sottolineato che i decisori nei Paesi membri sono sempre più consapevoli dell'importanza di garantire che le varie iniziative da questi promosse rispettino i diritti sanciti dalla Carta e che, nel suo complesso, l'UE ha adottato numerose misure volte a tutelare i diritti fondamentali delle persone, come il regolamento generale sulla protezione dei dati. Gli organi giurisdizionali nazionali fanno riferimento alla Carta nelle loro decisioni e si rivolgono sempre più spesso alla Corte di giustizia dell'UE per chiedere orientamenti. Tuttavia, secondo il monitoraggio effettuato, la Carta non è ancora sfruttata al massimo del suo potenziale ed è ancora poco conosciuta, soprattutto a livello nazionale ove mancano politiche che ne promuovano la conoscenza e l'attuazione. Secondo l'indagine Eurobarometro, inoltre, sebbene ci sia un leggero miglioramento rispetto al 2012, solo quattro cittadini su dieci hanno sentito parlare della CDFUE e solo uno su dieci sa di cosa si tratta. Le principali aree critiche relative all'attuazione dei diritti fondamentali in alcune parti dell'UE riguardano la protezione dello stato di diritto e le carenze della normativa in materia di asilo.

Ulteriori dettagli sull'azione della Commissione sono riportati nella sezione dedicata alla normativa dell'UE nel 2019 (v. Parte I, 1.3.2).

### 3.3. Consiglio dell'Unione Europea

Al suo interno sono attivi i Gruppi di lavoro «Diritti umani» (COHOM), «Diritti fondamentali, diritti dei cittadini e libera circolazione delle persone» (FREMP), «Asilo» e «Diritto internazionale pubblico»; all'interno di quest'ultimo opera una formazione dedicata alla Corte penale internazionale. Con riferimento alla promozione di linee guida per la politica estera dell'UE in materia di diritti umani, nel 2019 il Consiglio ha adottato due nuovi documenti di orientamento, in materia, rispettivamente, di acqua potabile sicura e servizi igienico-sanitari, e di non-discriminazione nell'azione esterna. Ha inoltre aggiornato le linee guida esistenti in materia di tortura e altri trattamenti o pene crudeli, inumane o degradanti.

Non si registrano per il 2019 atti del Consiglio contenenti specifici riferimenti all'Italia sul tema dei diritti umani.

### 3.4. Corte di giustizia dell'Unione Europea

Con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona che ha attribuito valore vincolante alla Carta di Nizza, la Corte di giustizia svolge un ruolo sempre più

centrale in materia di promozione dei diritti umani nella sfera dell'applicazione del diritto dell'UE.

Nel 2019 fanno parte della Corte Lucia Serena Rossi in qualità di giudice, e Giovanni Pitruzzella, in qualità di avvocato generale.

Secondo i dati forniti dalla CGUE, nel 2019 l'Italia si posiziona al secondo posto per il numero di ricorsi pregiudiziali (art. 267 TFUE) introdotti dinnanzi alla Corte (70 su 641), preceduta solo dalla Germania (114 ricorsi).

Per una selezione della giurisprudenza della CGUE riguardante l'Italia nell'anno 2019, v. Parte IV, 3.

### **3.5. Servizio europeo per l'azione esterna**

Il Servizio europeo per l'azione esterna è il servizio diplomatico dell'UE. Assiste l'Alto Rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza nella conduzione della PESC/PESD e nell'assicurare la coerenza dell'azione esterna dell'UE nella sua funzione sia di Presidente del Consiglio affari esteri sia di Vicepresidente della Commissione. Alla fine del 2019 è avvenuto l'avvicendamento tra l'Alto Rappresentante uscente Federica Mogherini (Italia) e il nuovo incaricato Josep Borrell (Spagna).

Non si registrano per il 2019 atti o iniziative specifiche del Servizio europeo contenenti specifici riferimenti all'Italia sul tema dei diritti umani.

### **3.6 Rappresentante Speciale per i diritti umani**

Figura istituita dal Consiglio dell'UE con decisione 2012/440/PESC del 15 luglio 2012, il Rappresentante Speciale dell'Unione Europea per i diritti umani ha il compito, tra gli altri, di rafforzare il dialogo con tutti gli attori coinvolti e rilevanti per la politica dell'UE sui diritti umani, tra cui naturalmente le organizzazioni internazionali, gli Stati ma anche le organizzazioni della società civile. Dal 1° marzo 2019 l'irlandese Eamon Gilmore riveste l'incarico di Rappresentante speciale (precedentemente il mandato era affidato al funzionario greco Stavros Lambrinidis).

Nessuna attività di rilievo in relazione all'Italia nel 2019.

### **3.7. Agenzia dei diritti fondamentali (FRA)**

Organismo consultivo istituito nel 2007, la FRA è il principale strumento tecnico a disposizione dell'UE con il compito di supportare le istituzioni europee e nazionali nella promozione e nella tutela dei diritti umani. Dal 16 dicembre 2015 è direttore dell'Agenzia Michael O'Flaherty (Irlanda). Filippo di Robilant siede da luglio 2015 nel Management Board della FRA per l'Italia (dal 29 settembre 2017 lo fa in qualità di vicepresidente, oltre ad essere divenuto membro dell'Executive Board dell'Agenzia); il membro supplente è Laura Guercio. Fa parte del Comitato scientifico della FRA il

docente italiano Francesco Palermo, già membro del Comitato consultivo della Convenzione-quadro sulla protezione delle minoranze nazionali del Consiglio d'Europa.

Il lavoro di ricerca della FRA si sviluppa principalmente attraverso la raccolta e l'analisi comparata di dati relativi alla situazione dei diritti fondamentali nei diversi Stati membri dell'UE, tra cui anche l'Italia. L'Agenzia può anche adottare pareri su aspetti che riguardano la protezione dei diritti fondamentali nell'UE.

Tra le numerose attività condotte dalla FRA nel corso 2019, è particolarmente rilevante per l'Italia la pubblicazione dell'aggiornamento (al febbraio del 2019) del parere del novembre 2016 circa la situazione dei diritti fondamentali negli «hotspots» in Italia e in Grecia. Nel documento, adottato in data 4 marzo, la FRA sottolinea come molte delle 21 raccomandazioni indirizzate nel 2016 per affrontare le carenze dei diritti fondamentali identificate nell'attuazione dell'approccio hotspot nei due Paesi, continuino a rimanere valide nonostante gli sforzi sinceri intrapresi per migliorare la situazione. Solo 3 delle questioni sollevate dalla FRA sono state affrontate correttamente. Su 8 degli aspetti segnalati, ci sono stati sviluppi che non hanno, tuttavia, comportato miglioramenti significativi sul campo. Con riferimento alle rimanenti 10 raccomandazione, non vi sono stati progressi significativi.

Nello specifico, secondo la FRA tra le principali sfide che l'Italia deve affrontare un tema particolarmente rilevante riguarda la *protezione dei minori*. In quest'ambito, nonostante gli importanti sviluppi normativi e i periodi di permanenza più breve di minori non accompagnati negli hotspot, continuano a sussistere gravi problemi. I rifugi adeguati per i bambini non accompagnati rimangono insufficienti e le condizioni nelle aree dedicate all'interno degli hotspot sono inadeguate. Altri temi sollevati dalla FRA riguardano *l'identificazione delle persone vulnerabili*, dal momento che non esiste un approccio strutturato per un adeguato riferimento successivo alle strutture, che possono rispondere alle esigenze specifiche delle persone vulnerabili, le *questioni relative alla sicurezza*, alla luce degli incidenti violenti che continuano a verificarsi negli hotspot in entrambi in Paesi, il tema dei *ritorni* e delle *riammissioni*. In quest'ambito, nonostante il personale di Frontex nelle operazioni a tele fine è addestrato meglio e gli organismi nazionali di monitoraggio dei diritti umani visitano regolarmente gli hotspot e monitorano le operazioni di rimpatrio e riammissione, continua nei due Paesi, la privazione della libertà senza valutare la necessità e la proporzionalità nel singolo caso.

Il documento della FRA, rileva un numero inferiore di arrivi in Italia da luglio 2017, che ha comportato miglioramenti nella situazione degli hotspot. Visto il momento di sotto utilizzo, tuttavia, è difficile valutare se il sistema è attualmente attrezzato per gestire adeguatamente le future emergenze in materia di diritti fondamentali, qualora gli arrivi dovessero aumentare di nuovo. In Italia, le principali sfide relative ai diritti fondamentali si sono spostate verso la cooperazione con la Libia, i rifiuti di aprire i porti alle navi di salvataggio e la criminalizzazione delle organizzazioni della società civile che impiegano navi di salvataggio nel Mediterraneo centrale.

### 3.8. Mediatore europeo

Istituito con il Trattato di Maastricht del 1992 e menzionato dagli artt. 24 e 228 TFUE, il Mediatore europeo prende in esame i ricorsi presentati dai cittadini europei per i casi di cattiva amministrazione nell'azione delle istituzioni e degli organi dell'Unione. Eletto dal Parlamento europeo, il Mediatore agisce in completa indipendenza. Nel 2019, ricopre tale carica Emily O'Reilly, già Difensore civico nazionale della Repubblica d'Irlanda.

Secondo la relazione sulle attività del Mediatore europeo relative al 2019 nell'arco temporale considerato l'Ufficio ha trattato 2.171 denunce, di cui 94 provenienti dall'Italia; ha avviato 456 indagini (di cui 29 per denunce provenienti dall'Italia), e ne ha concluso nel complesso 560. Nello stesso anno, 2 sono state le indagini avviate dal Mediatore di propria iniziativa.

Nella relazione annuale il Mediatore fa anche riferimento ad un proprio intervento (decisione del 13 dicembre 2019) in relazione ad una denuncia ricevuta dalla ONG Amnesty International e relativa al modo in cui la Commissione ha gestito un precedente reclamo sulla possibile violazione da parte dell'Italia della direttiva sull'uguaglianza razziale e alle condizioni abitative dei rom. Amnesty International aveva presentato la questione alla Commissione nel 2012 e quest'ultima aveva successivamente avviato una procedura pilota per indagare sulla questione. Dopo quasi sei anni, la Commissione non aveva ancora preso una decisione sull'avvio di procedure formali di infrazione contro l'Italia, un ritardo che ha spinto la ONG a portare la questione dinanzi alla Mediatrice, la quale ha riscontrato che il ritardo non era ingiustificato, ma ha invitato la Commissione a prendere una posizione in merito al più presto possibile.

### 3.9. Garante europeo della protezione dei dati

Figura istituita dal regolamento 45/2001, il Garante europeo della protezione dei dati ha il compito di garantire il rispetto del diritto alla vita privata nel trattamento dei dati personali da parte delle istituzioni e degli organi dell'UE, così come previsto anche dagli articoli 7-8 della Carta di Nizza. Autorità indipendente eletta dal Parlamento e dal Consiglio dell'UE, dal 5 dicembre 2019 il Garante è Wojciech Wiewiórowski (Polonia). Fino alla sua scomparsa nell'agosto del 2019 l'incarico nell'anno in esame era stato ricoperto dal magistrato italiano Giovanni Buttarelli.

Nessuna attività di rilievo in relazione all'Italia nel 2019.

## 4. Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa (OSCE)

Attraverso un approccio multidimensionale alla sicurezza, l'OSCE (57 Stati partecipanti) si occupa di prevenzione dei conflitti, gestione delle crisi e riabilitazione post-conflitto. Tra i suoi meccanismi e organi si segnalano l'Ufficio per le istituzioni democratiche e i diritti umani (ODIHR); l'Alto Commissario sulle minoranze nazionali; il Rappresentante sulla libertà dei media; il Rappresentante speciale e coordinatore per la lotta alla tratta degli esseri umani. Il Segretario generale dell'Organizzazione è dal 2017 Thomas Greminger (Svizzera).

Il Capo della missione italiana presso l'OSCE è l'Amb. Alessandro Azzoni. All'Assemblea parlamentare dell'OSCE, con sede a Varsavia, siedono 13 membri della Camera e del Senato. A seguito delle elezioni politiche del 4 marzo 2018, il Capo della delegazione parlamentare è Paolo Grimoldi. Gli altri 12 parlamentari italiani sono: Luigi Augussori, Alex Bazzaro, Mauro Del Barba Gianluca Ferrara, Niccolò Invidia, Massimo Mallegni, Francesco Mollame, Emanuele Scagliusi, Paola Taverna, Achille Totaro, Valentino Valentini, Vito Vattuone. A partire dal 1° gennaio 2016, il funzionario italiano Roberto Montella ricopre l'incarico di Segretario generale dell'Assemblea parlamentare dell'OSCE.

L'Italia è fra i principali contribuenti dell'OSCE. Nel 2019, il contributo italiano al bilancio è stato di circa 14,3 milioni di euro (10,3% circa del bilancio complessivo), inferiore solo a quello degli Stati Uniti d'America (12,9%), della Germania (10,9%) e della Francia (10,4%). L'Italia ha anche contribuito a circa il 2,6% delle spese extra bilancio, con un impegno pari a circa 1,3 milioni di euro (sono stati 5,5 pari al 13% del totale nel 2018 anno in cui l'Italia ha detenuto la Presidenza annuale dell'OSCE), posizionandosi al sesto posto. Nel 2019, L'Italia è al secondo posto per il numero di funzionari impegnati nel Segretariato, nelle istituzioni OSCE e nelle missioni sul campo (89).

Le attività delle istituzioni OSCE che nel 2019 hanno riguardato la situazione dei diritti umani in Italia sono state piuttosto circoscritte e si sono sviluppate per lo più attorno all'iniziativa del Rappresentante sulla libertà dei media. In una prospettiva che tiene conto dell'Agenda 2030 per lo

sviluppo sostenibile, le raccomandazioni indirizzate in quest'ambito alle autorità italiane, volte a migliorare l'accesso all'informazione, il pluralismo e l'indipendenza dei media e la protezione dei giornalisti da minacce e violenze costituiscono un contributo all'attuazione dell'Obiettivo 16 (pace, giustizia e istituzioni forti), con particolare riferimento ai traguardi 16.3 (promuovere lo stato di diritto a livello nazionale e internazionale e garantire un pari accesso alla giustizia per tutti) e 16.10 (garantire un pubblico accesso all'informazione e proteggere le libertà fondamentali, in conformità con la legislazione nazionale e con gli accordi internazionali).

#### **4.1. Ufficio per le istituzioni democratiche e i diritti umani (ODIHR)**

L'ODIHR è la principale istituzione dell'OSCE che dal 1991 assiste gli Stati membri nell'attuazione dei loro impegni in materia di dimensione umana. Dal 19 luglio 2017 la Direttrice dell'Ufficio è Ingibjörg Sólrún Gísladóttir (Islanda).

Nel 2019 si è concluso il progetto biennale (lanciato dall'ODIHR nel febbraio 2017) «Building a Comprehensive Criminal Justice Response to Hate Crime». Il progetto mirava a migliorare le competenze e la collaborazione tra i professionisti della giustizia penale in quattro Paesi membri dell'OSCE - Bulgaria, Grecia, Italia e Polonia - e a rafforzare la loro cooperazione con la società civile, per contribuire alla costruzione di una risposta della giustizia penale al crimine d'odio in ciascuno di questi Paesi. In Italia l'attenzione si è concentrata sulla formazione di agenti di polizia, pubblici ministeri, giudici, avvocati e gruppi della società civile che lavorano con le vittime di crimini d'odio a livello regionale in Lombardia, nonché sull'analisi dei dati sui crimini di odio raccolti dal Tribunale di Milano. I risultati sono stati presentati in un workshop tenutosi a Milano il 15 gennaio 2019.

Con riferimento alle attività dell'ODIHR relative all'Italia nel corso del 2019, si segnala la pubblicazione di un rapporto relativo al monitoraggio della libertà di assemblea pacifica in un gruppo di Stati partecipanti dell'OSCE. L'Italia figura assieme a Belgio, Canada, Germania, Lituania e Norvegia tra i Paesi in cui sono state studiate tali assemblee nel periodo 24 maggio 2017-9 giugno 2018 allo scopo di trarre delle conclusioni e raccomandazioni generali per gli Stati partecipanti. 4 delle 29 assemblee osservate dall'ODIHR si sono svolte in Italia, più precisamente nell'ambito delle proteste contro il Vertice G7 presso i Giardini di Naxos nel maggio del 2017.

#### **4.2. Alto Commissario sulle minoranze nazionali**

L'Ufficio dell'Alto Commissario sulle minoranze nazionali si occupa di individuare tempestivamente e, per quanto possibile, di scongiurare situazioni di tensione etnica nella regione OSCE. Oltre a fungere da meccanismo di prevenzione dei conflitti, l'Alto Commissario può promuovere soluzioni rapide atte a interrompere processi di escalation di violenza. Dal 19 luglio 2017 il diploma-

tico italiano Lamberto Zannier, già Segretario-generale dell'OSCE dal 2011 al 2017, ricopre l'incarico di Alto Commissario.

Non si sono registrate attività dell'Alto Commissario aventi rilevanza specifica per l'Italia nel corso del 2019.

### 4.3. Rappresentante sulla libertà dei media

Istituito nel 1997 allo scopo di assicurare un elevato livello di conformità con le norme e gli standard in materia di libertà di espressione e libertà dei media accettati dagli Stati parte dell'OSCE, il Rappresentante sulla libertà dei media svolge anche la funzione di prevenire casi di violazione della libertà di espressione, prestando particolare attenzione agli eventuali ostacoli o impedimenti all'attività dei giornalisti. Dal 18 luglio 2017, Harlem Désir (Francia) è il Rappresentante OSCE sulla libertà dei media.

Nel corso del 2019 il Rappresentante OSCE si è trovato in più situazioni ad esprimere osservazioni circa la situazione della libertà stampa in Italia, principalmente attraverso dichiarazioni e commenti diffusi attraverso i canali social ufficiali. L'8 gennaio, il Rappresentante ha scritto alle autorità per esprimere preoccupazione circa la decisione di bilancio del Governo del 2019 che comporta la fine dei sussidi diretti a determinate categorie di pubblicazioni mediatiche in Italia, con un piano per abolirle totalmente entro il 2022, e chiedere informazioni sulla disponibilità del Paese ad effettuare una valutazione sull'impatto della misura, comprese le sue potenziali conseguenze sul pluralismo e la diversità dei media. Sempre a gennaio, il Rappresentante ha condannato formalmente l'attacco fisico a due giornalisti della rivista L'Espresso a Roma, avvenuto il 7 gennaio, da parte di neofascisti che hanno preso le telecamere dei giornalisti e cancellato il loro materiale prima che intervenisse la polizia, e ha domandato che gli aggressori siano rapidamente arrestati e perseguiti. In un'altra dichiarazione, il Rappresentante OSCE ha espresso pubblicamente la sua preoccupazione per la conferma in appello della condanna a 4 mesi di carcere inflitta al giornalista Davide Falcioni di Fanpage.it per aver condotto un'inchiesta su una protesta avvenuta a Torino nel 2012. Il Rappresentante, inoltre, si è detto sconvolto per l'assalto fisico avvenuto a febbraio 2019 nei confronti del giornalista Daniele Piervincenzi e del suo team dal canale televisivo pubblico Rai 2 a Pescara, dichiarando che gli autori avrebbero dovuto essere assicurati alla giustizia. Sempre con riferimento alle violenze subite dai giornalisti in Italia, il Rappresentante ha riportato il suo turbamento nel venire a conoscenza del brutale attacco al giornalista Valentino Gonzato del quotidiano Il Giornale di Vicenza, mentre nell'aprile del 2019 riferiva di un crimine in un parco. In questo caso, in una dichiarazione il Rappresentante OSCE ha accolto con favore la rapida reazione della polizia locale e chiesto che gli aggressori fossero identificati e puniti.

Il 6 marzo 2019, il Rappresentante OSCE ha scritto alle autorità italiane per esprimere preoccupazione circa la minaccia di chiusura di Radio Radicale dopo una significativa riduzione dei sussidi statali chiedendo ulteriori informazioni dal momento che non è stata prevista alcuna alternativa al servi-



zio pubblico fornito dalla radio in questione per la trasmissione di sessioni parlamentari e importanti cause giudiziarie. Pochi mesi dopo, il 13 giugno, il Rappresentant ha espresso soddisfazione nel venire a conoscenza del fatto che le commissioni per il bilancio e le finanze del Parlamento italiano hanno votato un emendamento per stanziare 3 milioni di euro a Radio Radicale per l'anno in corso, salvando così la stazione dalla chiusura.

Il 18 novembre 2019, il Rappresentate OSCE ha fortemente condannato l'agguato nei confronti del giornalista Mario De Michele, direttore del sito Campania Notizie, che ha avuto luogo nella città di Gricignano d'Aversa il 14 novembre. In una dichiarazione, il Rappresentante ha definito inaccettabile che un giornalista possa affrontare tali minacce, e un attentato sulla sua vita, per svolgere il suo lavoro e accoglie con favore le indagini avviate dalle autorità italiane esortandole a trovare i responsabili e consegnarli alla giustizia. Fa inoltre riferimento alla decisione del Consiglio dei ministri dell'OSCE in materia di sicurezza dei giornalisti, che esorta gli Stati partecipanti a condannare pubblicamente e inequivocabilmente tutti gli attacchi e le violenze contro i giornalisti come uccisioni, torture, sparizioni forzate, arresti arbitrari, detenzione e espulsione arbitrarie, intimidazione, molestie e le minacce di ogni forma, come quelle fisiche, legali, politiche, tecnologiche o economiche, utilizzate per reprimere il loro lavoro e forzare indebitamente la chiusura dei loro uffici, anche in situazioni di conflitto.

#### **4.4. Rappresentante speciale e coordinatore per la lotta alla tratta degli esseri umani**

L'Ufficio del Rappresentante speciale e coordinatore per la lotta alla tratta degli esseri umani ha il compito di assistere gli Stati OSCE nella progressiva attuazione degli impegni assunti in materia con il piano d'azione del 2003, fungendo altresì da organo di coordinamento per tutte le attività OSCE volte a combattere il fenomeno della tratta. Nel 2019, il ruolo di Rappresentante speciale e coordinatore è ricoperto da Valiant Richey (Stati Uniti d'America).

Tra le attività sostenute da questo Ufficio aventi rilevanze per l'Italia nel corso dell'anno in esame, si segnala lo svolgimento, nel settembre del 2019, della prima formazione basata su attività di simulazione dedicata a professionisti provenienti da tutta la regione mediterranea. La formazione, che si è tenuta per cinque giorni presso la sede del Centro di eccellenza per le Unità di polizia di stabilità dell'Arma dei Carabinieri (CoESPU) a Vicenza, è considerata dall'Ufficio del Rappresentante speciale/Coordinatore come una delle principali attività di formazione in materia di tratta di esseri umani nella regione OSCE e ha visto la partecipazione di più di 74 professionisti provenienti da 38 Paesi appartenenti alle forze dell'ordine, alla magistratura, ai fornitori di servizi sociali, e alle organizzazioni della società civile e agenzie per l'asilo. Per la prima volta, la formazione comprendeva anche partecipanti provenienti da partner per la cooperazione e Paesi africani, la cui partecipazione era sponsorizzata dalle Nazioni Unite.

Utilizzando l'innovativa metodologia formativa della simulazione, la forma-

zione ha cercato di migliorare la capacità dei partecipanti di identificare, indagare e perseguire efficacemente i casi di tratta di esseri umani tra migranti e rifugiati in flussi migratori misti con particolare enfasi sull'importanza di una risposta coerente e multidisciplinare alla tratta di esseri umani, che implica uno stretto coordinamento tra le pertinenti organizzazioni governative e non governative, per soddisfare le molteplici esigenze di protezione delle vittime e sostenere le attività di contrasto.

Il progetto formativo intitolato «Il +contrasto alla tratta di esseri umani lungo le rotte migratorie del Mediterraneo» è stato intrapreso dall'Ufficio del Rappresentante speciale/Coordinatore in collaborazione con l'Arma dei Carabinieri e il CoESPU e con il sostegno di UNODC, UNHCR, dell'Ufficio del Rappresentante speciale delle Nazioni Unite sulla violenza sessuale nei conflitti, nonché Guardia di Finanza, della Polizia di Stato, dell'Università di Padova, Comuni di Venezia e Vicenza ed esperti indipendenti. Due ulteriori corsi di formazione basati sulla medesima metodologia simulativa sono previsti per il 2020 e il 2021.



## 5. Diritto umanitario e penale

### 5.1. Adattamento al diritto internazionale umanitario e penale

L'Italia è parte di tutte le principali convenzioni internazionali in materia di diritto dei conflitti armati e di diritto internazionale penale. A seguito dell'adozione della legge 4 dicembre 2017, n. 200 con cui il Presidente della Repubblica, l'Italia in data 13 Aprile 2018 ha ratificato l'emendamento dello Statuto di Roma istitutivo della Corte penale internazionale, adottato nel 2015, relativo all'eliminazione dell'art. 124 dello Statuto stesso. Quest'ultima disposizione, meglio conosciuta come «*opting out clause*», prevedeva in via transitoria che ciascuno Stato potesse dichiarare di non accettare, per un periodo di sette anni dall'entrata in vigore dello Statuto nei suoi confronti, la giurisdizione della Corte rispetto a crimini di guerra commessi da propri cittadini o sul proprio territorio. Lo Statuto di Roma ha compiuto venti anni nel 2018 essendo stato concluso nel 1998. Il 2018 è però anche l'anno in cui le Filippine hanno comunicato la propria volontà di recedere dalla Corte penale internazionale. Volontà che è stata resa effettiva il 17 marzo 2019. Le Filippine rappresentano dunque il secondo Stato parte (dopo il Burundi nel 2017) a recedere dallo Statuto di Roma *ex art.* 127.

L'Italia non ha invece ancora ratificato gli emendamenti allo Statuto di Roma adottati nel 2010 nel corso della Conferenza di Revisione di Kampala (Uganda) e relativi alle disposizioni statutarie in materia di crimini di guerra e di crimine di aggressione.

Il 6 dicembre 2017 l'Assemblea degli Stati parte ha eletto giudice della Corte penale internazionale l'italiano Rosario Salvatore Aitala mentre il 10 marzo 2018 è terminato il mandato dell'italiano Cuno Tarfusser iniziato nel marzo 2009.

In connessione al settore armamenti, rilievo particolare assume l'obbligo di presentare rapporti periodici sullo stato di attuazione delle disposizioni delle diverse convenzioni. Nel corso del 2019 l'Italia ha presentato il rapporto annuale previsto dalla Convenzione sul divieto o la limitazione dell'impiego di talune armi convenzionali; il rapporto annuale previsto dall'art. 7 della Convenzione contro le mine anti-persona; il rapporto richiesto ai sensi

del Protocollo su mine e trappole esplosive e quello riguardante il Protocollo sui residuati bellici previsto dalla Convenzione sul divieto o la limitazione dell'impiego di talune armi convenzionali; il rapporto annuale previsto dalla Convenzione di Oslo sulla messa al bando delle munizioni a grappolo.

Il 7 luglio 2017 è stato adottato il Trattato sulla messa al bando delle armi nucleari. Aperto alla firma il 20 settembre 2017, al dicembre 20 risulta firmato da 81 Paesi e ratificato da 34. L'Italia, espressasi con voto contrario alla risoluzione con cui l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite decise di convocare la Conferenza di elaborazione del Trattato, non ha partecipato ai lavori di stesura dello stesso e non risulta tra i Paesi firmatari.

## **5.2. Contributo italiano alle missioni di «peacekeeping» e altre missioni internazionali**

Con l'entrata in vigore della legge 21 luglio 2016, n. 145 in materia di partecipazione dell'Italia alle missioni internazionali, i procedimenti di autorizzazione e finanziamento delle missioni seguono due procedure distinte: la procedura per l'avvio di nuove missioni di cui all'art. 2 (deliberazione del Consiglio dei ministri, trasmissione alle Camere, autorizzazione parlamentare mediante atti di indirizzo) e la procedura per la proroga per l'anno successivo di quelle già in corso, applicata nell'ambito di un'apposita sessione parlamentare dedicata all'andamento delle missioni autorizzate (artt. 3 e 4). L'art. 3 della legge prevede inoltre che, entro il 31 dicembre di ogni anno, il Governo presenti alle Camere, per la discussione e le conseguenti deliberazioni, una relazione analitica sulle missioni in corso.

In data 23 aprile 2019 il Consiglio dei Ministri ha deliberato sulla relazione analitica concernente le missioni internazionali svolte fra il 1° ottobre-30 dicembre 2018 (Doc. XXVI, n. 2). Tale deliberazione aveva come ulteriore fine quello di autorizzare la prosecuzione di tali missioni anche nel 2019, ai sensi dell'art. 3 della legge 21 luglio 2016, e la partecipazione dell'Italia ad una nuova missione internazionale, ai sensi dell'art. 2 (1), della medesima legge (DOC. XXV, N. 2). Si tratta della missione bilaterale di cooperazione in Tunisia che al contempo vede la conclusione della partecipazione nella missione della NATO di supporto in Tunisia, da ultimo prevista dalla scheda n. 3 della deliberazione del Consiglio dei ministri del 28 novembre 2018 (Doc. XXVI n. 1). Entrambe le deliberazioni del Consiglio dei Ministri sono poi state approvate in data 13 maggio 2019 dalle Commissioni III (Affari esteri e comunitari) e IV (Difesa) della Camera dei Deputati.

Le risoluzioni della Camera dei Deputati (n. 6-00080) e del Senato della Repubblica (Doc. XXIV, n. 9), approvate, rispettivamente, il 4 luglio 2019 e il 9 luglio 2019, hanno autorizzato la prosecuzione nell'anno 2019 delle missioni internazionali in corso e delle iniziative di cooperazione allo sviluppo per il sostegno ai processi di pace e di stabilizzazione e l'avvio della missione bilaterale di cooperazione in Tunisia.

Nella lista che segue sono indicate le missioni militari e di polizia a cui l'Italia ha partecipato con proprio personale nel corso del 2019. La consistenza

media annuale complessiva dei contingenti delle Forze armate impiegati nei teatri operativi nell'anno 2019 è pari a 6.290 unità. Sono stati autorizzati 1.426.481.331 euro per la proroga delle missioni in corso e 2.072.880 euro per l'avvio della nuova missione bilaterale delle Forze armate, è stato stimato che il fabbisogno finanziario complessivo per l'anno 2019 è pari a 1.428.554.211 euro.

<b>Paese/area geografica di intervento</b>	<b>Missione</b>
<b>Asia</b>	Coalizione internazionale di contrasto alla minaccia terroristica del Daesh
<b>Afghanistan</b>	NATO Resolute Support Mission (RSM)
<b>Africa</b>	United Nations Mission for the Referendum in Western Sahara-MINURSO
	European Union Training Mission Repubblica Centrafricana-EUTM RCA
	Nuova missione bilaterale di cooperazione in Tunisia
<b>Albania</b>	Missione bilaterale di cooperazione delle Forze di polizia italiane in Albania e nei Paesi dell'area balcanica
<b>Bosnia-Erzegovina</b>	Missione dell'Unione Europea denominata ALTHEA
<b>Cipro</b>	United Nations Peacekeeping Force in Cyprus (UNFICYP)
<b>Egitto</b>	Multinational Force and Observers in Egitto (MFO)
<b>Emirati Arabi Uniti/Bahrein/Qatar/Tampa, USA</b>	Personale militare impiegato negli Emirati Arabi Uniti, in Bahrain, Qatar e a Tampa per le esigenze connesse con le missioni in Medio Oriente e Asia
<b>Kosovo/Balcani</b>	European Union Rule of Law Mission in Kosovo (EULEX Kosovo) personale militare e polizia di stato
	United Nations Mission in Kosovo (UNMIK)
	Operazione Joint Enterprise (NATO)
<b>India</b>	United Nations Military Observer Group in India and Pakistan (UNMOGIP)
<b>Iraq</b>	NATO in Iraq
<b>Libia</b>	United Nations Support Mission in Libya (UNSMIL)
	Missione bilaterale di assistenza alla Guardia costiera della Marina militare libica (MIBIL)
	European Union Border Assistance Mission in Libya (EUBAM Libia)
	Missione bilaterale di assistenza alla Guardia costiera della Marina militare libica
<b>Libano</b>	Missione bilaterale di addestramento delle forze armate libanesi
	United Nations Interim Force in Lebanon (UNIFIL)

*segue*

<b>Mali</b>	United Nations Multidimensional Integrated Stabilization Mission in Mali (MINUSMA)
	EUCAP Sahel Mali
	European Union Training Mission Mali (EUTM Mali)
<b>Mediterraneo</b>	EUNAVFOR MED operazione SOPHIA
	NATO Sea Guardian nel Mar Mediterraneo (ex Active Endeavour)
	Mare Sicuro»: dispositivo aeronavale nazionale nel Mar Mediterraneo, nel cui ambito è inserita la missione bilaterale in supporto alla Guardia costiera libica
<b>Niger</b>	Missione bilaterale di supporto nella Repubblica del Niger
	EUCAP Sahel Niger
	Temporary International Presence in Hebron (TIPH2)
<b>Palestina</b>	Missione bilaterale di addestramento delle forze di sicurezza palestinesi (MIADIT 9)
	European Union Police Mission for the Palestinian Territories (EUPOL COPPS)
	European Union Border Assistance Mission in Rafah (EUBAM Rafah)
<b>Palestina/Egitto</b>	EUNAVFOR operazione Atalanta
<b>Somalia/Corno d'Africa</b>	European Union Training Mission Somalia (EUTM Somalia)
	EUCAP Somalia (ex EUCAP Nestor)
	Missione bilaterale di addestramento delle forze di polizia somale e gibutiane
	Personale impiegato presso la base militare nazionale nella Repubblica di Gibuti per le esigenze connesse con le missioni internazionali nell'area del Corno d'Africa e zone limitrofe
<b>Potenziamento dispositivi nazionali e della Nato</b>	NATO: dispositivo a difesa dei confini sud-orientali dell'Alleanza, (NATO Support to Turkey)
	NATO: dispositivo per la sorveglianza dello spazio aereo dell'area sud-orientale dell'Alleanza
	NATO per la sorveglianza navale dell'area sud dell'Alleanza.
	NATO: dispositivo per la presenza in Lettonia (Enhanced Forward Presence)
	NATO Air Policing per la sorveglianza dello spazio aereo dell'Alleanza

## **Parte IV – GIURISPRUDENZA NAZIONALE E INTERNAZIONALE**





## 1. I diritti umani nella giurisprudenza italiana

La Parte IV presenta in sintesi estrema una panoramica della giurisprudenza delle corti italiane nel 2019 su alcuni temi ritenuti particolarmente significativi nella prospettiva dei diritti umani internazionalmente riconosciuti. Le fonti giurisprudenziali considerate sono state, come negli anni scorsi, la Corte costituzionale e la Corte di cassazione; i temi privilegiati sono quelli che trovano un parallelo con giurisprudenza recente delle corti internazionali, in particolare la Corte europea dei diritti umani (CtEDU) e la Corte di giustizia dell'Unione Europea (CGUE). La presente sezione infatti contiene anche una breve presentazione delle sentenze emesse da questi due organi giurisdizionali internazionali che hanno riguardato l'Italia in materia di diritti umani o diritti fondamentali.

Come sempre, l'obiettivo della Parte è quello di segnalare alcuni degli orientamenti che si sono registrati nell'anno in questione nella prassi giudiziaria italiana e nelle Corti europee senza pretesa di esaustività e seguendo un approccio teso a consolidare per quanto possibile le linee individuate nelle precedenti edizioni.

Mentre nelle parti relative alle sentenze della CtEDU e della CGUE la suddivisione della materia, vista la relativa modesta numerosità delle sentenze da presentare, segue un criterio legato fondamentalmente alla sequenza degli articoli dei rispettivi strumenti, la presentazione della giurisprudenza italiana segue uno schema tematico articolato in 13 punti, uno in più di quello utilizzato negli scorsi anni. È stato infatti estrapolato dalle aree in cui era precedentemente collocata la materia dei diritti delle donne. La scelta è stata maturata anche alla luce delle riflessioni condotte lo scorso anno sul rapporto tra le materie trattate in questa Parte e gli obiettivi di sviluppo sostenibile (SDG) promossi su scala globale della Nazioni Unite, in cui il tema della lotta alle discriminazioni, in particolare quelle nei riguardi delle donne e fondate sul genere hanno una larga incidenza (obiettivo 5: raggiungere l'eguaglianza di genere ed emancipare tutte le donne e le ragazze).

## 1.1. Aspetti del rapporto tra giustizia italiana e diritto internazionale e dell'UE

### 1.1.1. Immunità dello Stato estero e crimini internazionali

La Corte d'appello di Firenze (sez. II, sent. 12 novembre 2019, n. 2694) ritorna sul tema della responsabilità della Germania per crimini internazionali commessi contro cittadini italiani deportati in Germania e internati in campi di lavoro forzato nazisti durante la Seconda Guerra Mondiale. Il tribunale di Firenze aveva rigettato la domanda di risarcimento danni avanzata contro la Repubblica federale di Germania da una persona che era stata deportata nel campo di concentramento di Mauthausen all'età di 14 anni. Richiamando la sentenza della Corte costituzionale 238/2014, che si pone in contrasto con le conclusioni della Corte internazionale di giustizia nella sentenza del 2012 Germania c. Italia (v. *Annuario 2015*, pp. 187-188, *Annuario 2016*, pp. 173-174, *Annuario 2017*, p. 200), la Corte d'appello annulla la decisione del tribunale affermando che «La norma internazionale sull'immunità degli Stati dalla giurisdizione civile in relazione ad azioni di danni derivanti da crimini di guerra e contro l'umanità si pone in insanabile contrasto con l'art. 24 Cost., laddove impedisce la tutela giurisdizionale di un diritto fondamentale, quale quello della dignità umana, sancito dall'art. 2 Cost.».

Due sentenze della Cassazione (Cassazione civile, sez. III, sentenze 2 settembre 2019 nn. 21995 e 21996) trattano della riapertura, decisa dal tribunale di Roma nel 2017, dell'esecuzione forzata delle sentenze della Corte suprema della Repubblica Ellenica che riconoscevano la responsabilità civile dello Stato tedesco per l'eccidio di circa 300 persone a Distomo, il 10 giugno 1944, e condannavano lo Stato tedesco a pagare poco meno di 50 milioni di euro per spese di lite. Le pronunce della giustizia greca erano state rese esecutive in Italia dalla Corte d'appello di Firenze. Il governo della Regione greca in cui si trova la località di Distomo aveva chiesto il pignoramento dei beni in Italia della Azienda ferroviaria tedesca. Un primo processo esecutivo si era concluso nel 2012 con la dichiarazione di improcedibilità del pignoramento, in forza della decisione sopra citata della Corte internazionale di giustizia che accertava la immunità dello Stato estero. La sentenza 238/2014 della Corte costituzionale italiana ha però riaperto alla possibilità di dare esecuzione in Italia a sentenze che accertano e danno esecuzione alla responsabilità civile di Stati esteri per crimini internazionali, escludendo che sul punto l'Italia possa ritenersi vincolata dalle decisioni della Corte internazionale di giustizia. La Cassazione osserva che la sentenza della CIG del 2012 non vincola direttamente i giudici italiani, essendo intervenuta sul piano del diritto internazionale. La legge del 2013 che rendeva imperativa in Italia l'interpretazione della legge decisa all'Aja è stata dichiarata incostituzionale nel 2014. La legge del 2013 non aveva però a oggetto i procedimenti esecutivi già avviati in Italia. Allo stato attuale, dunque, i giudici italiani, sia quelli investiti del giudizio di cognizione, sia quelli del procedimento di esecuzione forzata (ancorché in base a un atto soggetto a impugnazione), sono tenuti a riconoscere la propria giurisdizione nei riguardi di uno stato estero per fatti relativi a crimini internazionali,

si tratti di accertarne la responsabilità civile, di delibare una sentenza straniera che accerti tale responsabilità o di dare esecuzione a tale sentenza. L'illegittimità di quest'ultima potrà essere fatta valere in un'altra sede, ma l'esito di tale esame non ostacola l'esecutività della sentenza nel sistema italiano. Il ricorso dell'azienda ferroviaria tedesca è quindi rigettato e la procedura esecutiva può continuare.

### 1.1.2. Sanzioni della CONSOB: la Corte costituzionale applica la regola della cosiddetta "doppia pregiudizialità"

La sentenza della Corte costituzionale n. 269/2017 (v. *Annuario 2019*, pp. 196-7) aveva individuato il principio secondo cui nei casi in cui una legge italiana appaia in contrasto con parametri normativi dell'UE riconducibili alla CDFUE e eventualmente alla CEDU, il giudice italiano deve sollevare la questione di costituzionalità, anche quando alle norme della CDFUE sia riconosciuta efficacia diretta; il rinvio pregiudiziale alla CGUE può operare solo in una fase successiva, non prima che sul punto si sia pronunciata la Consulta. La decisione di quest'ultima dovrà peraltro fare in modo di armonizzarsi con il diritto dell'UE e dalla stessa CEDU. Il principio è stato seguito nella sentenza Corte Cost. 112/2019 del 10 maggio 2019. La questione riguardava l'art. 187-*sexies* del D.lgs 58/1998, Testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria. Questa norma – introdotta nel 2005 e sostanzialmente rimasta invariata nonostante una riforma intervenuta nel 2018 – stabilisce che la Commissione nazionale per le società e la borsa (CONSOB) può sanzionare gli autori dell'illecito amministrativo di abuso di informazioni privilegiate (*insider trading*) oltre che una sanzione pecuniaria anche con la confisca del prodotto dell'illecito. Nel caso specifico, la persona che, approfittando di informazioni riservate che aveva acquisito nella propria attività di amministratore di una società, aveva acquistato sul mercato azioni per circa 125.000 euro, realizzando un profitto di circa 25.000 euro, si era vista irrogare una sanzione pecuniaria di 200.000 euro e in più una confisca di beni immobili per un valore di circa 150.000 euro (ossia l'intero prodotto dell'operazione finanziaria). La Corte costituzionale considera la rilevata contrarietà della norma che impone tale forma di confisca alle norme della CDFUE e della CEDU (articoli 47 e art. 1, Protocollo I rispettivamente, quest'ultimo per il tramite dell'art. 117 Cost.), oltre che degli articoli 24 e 111 Cost., concludendo per la violazione di tali parametri. La sanzione complessiva che la legge impone di irrogare all'autore dell'illecito risulta infatti sproporzionata. L'obbligo di confiscare l'intero prodotto dell'operazione realizzata grazie all'uso informazioni riservate, invece che il solo guadagno realizzato, sommato alla vera e propria sanzione amministrativa decisa dalla CONSOB, si traduce in una punizione eccessiva. Il principio della proporzionalità della sanzione, pur applicandosi specificamente alle sanzioni penali, deve ritenersi applicabile anche alle misure sanzionatorie di tipo amministrativo.

## 1.2. Dignità della persona, diritto all'identità

### 1.2.1. Prostituzione e suo favoreggiamento

Nell'ambito di un processo che ha visto coinvolto, tra gli altri, l'ex Presidente del Consiglio dei Ministri Silvio Berlusconi, il tribunale di Bari ha sollevato la questione di legittimità costituzionale delle norme della legge 20 febbraio

1958, n. 75, la cosiddetta Legge Merlin contro lo sfruttamento della prostituzione altrui, che qualificano come reato il favoreggiamento della prostituzione. Questa norma infatti, secondo il giudice rimettente, assume che l'attività prostituzionale sia invariabilmente caratterizzata da coercizione e sfruttamento, quando viceversa, a parere del giudice e delle parti processuali che caldeggiavano la declaratoria di incostituzionalità, questo non avviene nel caso – oramai ampiamente diffuso e ignoto ai tempi della Legge Merlin – delle *escort* che volontariamente scelgono di offrire prestazioni sessuali verso corrispettivo economico. La loro attività si configura pertanto come estrinsecazione della libertà di autodeterminazione sessuale, garantita dall'art. 2 Cost. a titolo di espressione della dignità individuale, collegabile inoltre al principio di libertà di iniziativa economica (art. 41 Cost.). Ne consegue che punire con norme penali quanti forniscono servizi di intermediazione tra tali *escort* e i loro potenziali clienti, nell'ambito di attività prostituzionali lecite e non soggette a coercizione o sfruttamento, contrasta con il principio costituzionale (rinvenibile negli articoli 13, 25, 27 Cost.) che esclude la punibilità di condotte che non compromettono nessun bene protetto. Anche l'art. 25(2) Cost. sulla necessaria determinazione e tassatività della norma penale, risulterebbe leso, dal momento che la norma porrebbe sullo stesso piano comportamenti del tutto diversi: quello di favorire la prostituzione forzata e quello di favorire la prostituzione liberamente scelta e attuata da *escort*.

La sentenza della Consulta sviluppa un'ampia trattazione dei modelli che, a livello internazionale, sono stati elaborati nei vari ordinamenti per affrontare la questione della prostituzione: i modelli regolamentarista e neo-regolamentarista, quelli proibizionista e neo-proibizionista, e quello abolizionista a cui si ispira la legislazione italiana del 1958. Tutti tali modelli, con l'eccezione di questo regolamentarista tradizionale, hanno passato il vaglio di varie corti costituzionali europee; il modello neo-proibizionista trova particolare favore nel quadro della normativa dell'UE (come si evince per esempio dalla Direttiva 2011/36/UE, sulla lotta al traffico di persone per finalità di sfruttamento sessuale). L'argomento secondo cui la normativa italiana finalizzata a contrastare ogni attività che organizzi la prostituzione sia contraria all'art. 2 Cost. è respinto in modo diretto. «L'offerta di prestazioni sessuali verso corrispettivo non rappresenta affatto – secondo la Corte – uno strumento di tutela e di sviluppo della persona umana, ma costituisce – molto più semplicemente – una particolare forma di attività economica». Risulta pertanto più pertinente, nel discutere del reato di favoreggiamento della prostituzione altrui, il richiamo all'art. 41 Cost. Sennonché, lo stesso art. 41, dopo aver affermato la libertà dell'iniziativa economica, precisa che essa «[n]on può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana». La dignità, in questo caso, è da intendersi in senso oggettivo, cioè a prescindere dal modo in cui ciascuno soggettivamente sviluppa il proprio senso di dignità. La dignità della persona è in effetti – alla luce della recente giurisprudenza – il bene giuridico protetto dalla norma sul favoreggiamento. Il favoreggiamento della prostituzione concorre infatti a rendere possibile una pratica di mercificazione dell'attività sessuale che la legge italiana intende abolire. Né si può ritenere che la nozione di favoreggiamento applicata alla realtà della prostituzione sia indeterminata e imprecisa, trattandosi di un parametro giuridico ampiamente applicato anche in altre fattispecie altrettan-

to complesse. Ne consegue in definitiva che il reato di favoreggiamento della prostituzione, così come più in generale il quadro normativo di ispirazione abolizionista introdotto dalla legge del 1958, pur non essendo l'unico compatibile con i parametri costituzionali, non è in alcun modo in contrasto con gli stessi.

Circa la fattispecie del reato di favoreggiamento della prostituzione, la Cassazione ha chiarito che tale reato consiste nel compiere qualunque attività idonea a rendere più facile l'esercizio della prostituzione, senza che abbia rilevanza il fine o il motivo di tale condotta. Nel caso di specie, la condotta consisteva nell'accompagnare in auto le donne sul luogo di prostituzione, dietro pagamento di un corrispettivo in denaro (Cassazione penale, sez. III, sent. 12 dicembre 2019, n. 5910).

### 1.2.2. Diritto a conoscere le proprie origini

Il tribunale per i minorenni di Genova (sent. 23 maggio 2019) estende ulteriormente la riflessione già sviluppata dalla Cassazione (v. *Annuario 2019*, p. 199) a proposito del diritto a conoscere la propria famiglia d'origine, anche in presenza di una espressa dichiarazione della madre volta a mantenere anonimo il parto, salvo accertamento della persistente volontà della donna di non sciogliere il riserbo. Il bilanciamento di interessi che si deve compiere in queste circostanze riguarda da un lato la persona interessata a conoscere le proprie origini, dall'altro l'interesse all'anonimato della madre ma anche, se del caso, la presenza di eventuali altri figli. Il caso trattato riguardava la richiesta da parte di un individuo, dato in adozione alla nascita, di conoscere i dati della propria madre biologica dopo che questa era defunta. La richiesta è stata rigettata in quanto, la donna aveva avuto altri figli e non era possibile ottenere il consenso di questi ultimi alla divulgazione del dato riguardante il loro fratello biologico senza rendere nota anche a loro la vicenda del parto anonimo, di cui era plausibile fossero stati tenuti all'oscuro. Risulta pertanto impossibile dare seguito alla domanda di accesso al dato da parte dell'interessato senza interferire nella privacy di altri, né acquisire il loro consenso alla condivisione di un'informazione di tale natura.

### 1.2.3. Disposizioni anticipate di trattamento e ruolo dell'amministratore di sostegno

La Corte costituzionale (sentenza 144/2019 del 13 giugno 2019) ha rigettato come non fondata la questione di costituzionalità sollevata in relazione all'art. 3, commi 4 e 5, della legge 22 dicembre 2017, n. 219 (Norme in materia di consenso informato e di disposizioni anticipate di trattamento). La vicenda riguardava l'attribuzione all'amministratore di sostegno di un malato della piena ed esclusiva rappresentanza di quest'ultimo. L'assistito si trovava da tempo in stato vegetativo. La preoccupazione sollevata dal giudice rimettente è che dall'articolo citato si può evincere che l'amministratore di sostegno, a cui sia stata data la rappresentanza esclusiva di una persona, possa da solo, cioè senza l'autorizzazione del giudice tutelare, negare che vengano prestate all'amministrato le cure necessarie al mantenimento in vita (ciò naturalmente quando non siano state fornite dal malato disposizioni anticipate di trattamento orientate in senso opposto). In questo modo si finirebbe infatti per dare all'amministratore di sostegno/rappresentante un potere di vita o di morte sul malato,

tenendo conto che la sua decisione di sospendere ogni trattamento può essere impugnata presso il giudice tutelare solo se contrasta con l'opinione del medico. Ciò risulterebbe in violazione degli articoli 2, 13 e 32 Cost., in quanto sottrarrebbe alla persona direttamente interessata – affidandola all'esclusiva scelta dell'amministratore di sostegno – una decisione vitale. Se la persona è priva della capacità di decidere in ordine alla propria salute, il rifiuto dei trattamenti che ne garantiscono la sopravvivenza dovrebbe invece risultare da un più ampio processo di consultazione, in cui un ruolo necessario dovrebbe essere riservato al giudice.

La Consulta respinge questa interpretazione. La l. 219/2017 dà attuazione al principio del consenso informato. L'impugnato art. 3 regola i casi in cui il consenso informato alla cura o alle prestazioni necessarie alla sopravvivenza non può essere fornito dall'interessato, e non risulta da dichiarazioni anticipate di trattamento. La norma impugnata però non attribuisce necessariamente e meccanicamente all'amministratore di sostegno il compito di decidere circa il mantenimento in vita dell'assistito. La figura dell'amministratore di sostegno, secondo la disciplina data dal codice civile, è infatti molto duttile. Se il giudice tutelare attribuisce all'amministratore di sostegno la rappresentanza esclusiva di un individuo, ciò non implica automaticamente che gli attribuisca anche il compito di decidere sull'interruzione dei trattamenti medici di mantenimento in vita. Questa responsabilità gli sarà attribuita caso per caso, anche in momenti successivi a quello di attribuzione della rappresentanza esclusiva, alla luce delle circostanze specifiche.

In materia, si veda anche la decisione Tribunale di Roma, sent. 23 settembre 2019. Il giudice tutelare dichiara il non luogo a provvedere sulla domanda inoltrata dall'amministratore di sostegno di una donna in stato vegetativo volta ad autorizzare la sospensione delle cure salvavita. Il giudice tutelare afferma infatti che la sospensione deve essere disposta sulla base del consenso informato fornito, in rappresentanza della malata, dallo stesso amministratore di sostegno, basandosi su dichiarazioni rese in più occasioni dalla donna sia a lui sia ad altri amici e congiunti. In mancanza di eccezioni da parte dei medici, e alla luce del potere di rappresentanza esclusiva e assoluta in campo sanitario conferito, nel caso di specie, all'amministratore di sostegno in occasione della sua nomina, ogni intervento autorizzativo del giudice è superfluo.

Un caso particolare si è verificato in occasione della nomina dell'amministratore di sostegno da parte di una persona appartenente alla comunità religiosa dei testimoni di Geova. L'amministratore di sostegno era, nella fattispecie, la moglie dell'interessato, anch'ella testimone di Geova. L'atto privato di designazione era stato redatto nel 2014 sulla base dell'art. 408 codice civile, in base al quale «l'amministratore di sostegno può essere designato dallo stesso interessato in previsione della propria eventuale futura incapacità». L'atto però prevedeva anche che, in caso di peggioramento della grave malattia da cui l'uomo era affetto, l'amministratore di sostegno avrebbe dovuto far valere in sua vece, se del caso, l'assoluto rifiuto di qualunque cura che comportasse trasfusioni di sangue, e ciò in omaggio a un principio religioso proprio dei testimoni di Geova. Nel 2015 la scrittura privata era stata portata al giudice tutelare di Genova perché provvedesse alla nomina dell'amministratore di sostegno secondo quanto in essa indicato. Il giudice si era però opposto, osservando che nomina risultava a beneficio di una persona ancora pienamente capace, e che essa appariva finalizzata a determinare in via preventiva

le scelte terapeutiche da compiere in caso di perdita della capacità di intendere e volere, una finalità non compatibile con l'istituto dell'amministratore di sostegno. Il rigetto del giudice tutelare è portato all'attenzione della Suprema Corte, la quale deve tenere conto della circostanza che nel frattempo è entrata in vigore la legge 219/2017 sul testamento biologico, che regola appunto le disposizioni anticipate di trattamento terapeutico. La legge tuttavia si applica solo a partire dal 2018 e non copre pertanto l'atto formato nel 2014.

La Cassazione (sez. I, sent. 15 maggio 2019, n. 12998) stabilisce in primo luogo che la nomina dell'amministratore di sostegno non ha per presupposto la incapacità di intendere e volere del beneficiario, ma una sua infermità, anche temporanea, che gli renda impossibile la gestione diretta di alcuni suoi interessi. In ogni caso, l'alternativa al ricorso per la nomina di un amministratore di sostegno può essere l'interdizione o l'inabilitazione del soggetto, non il diniego di alcuna misura, cosa che priva l'infermo di qualunque tutela. La Corte soprattutto ritiene che indicazioni anticipate in caso di trattamento medico, compreso il rifiuto delle trasfusioni di sangue per motivi religiosi, possano legittimamente essere contenute nelle disposizioni che accompagnano la nomina dell'amministratore di sostegno. L'ordinamento italiano riconosce l'autodeterminazione terapeutica e il principio del consenso informato (art. 32 Cost.). Il medico è tenuto a rispettare le indicazioni del paziente anche se da queste deriva la morte del paziente stesso. Non si tratta infatti di operare positivamente per mettere fine alla vita del malato (omicidio del consenziente o aiuto al suicidio), ma di consentire al paziente di scegliere la terapia e anche interrompere o rifiutare la stessa. Il fatto che tali scelte riflettano le convinzioni religiose dell'individuo (art. 19 Cost.) dovrebbero a maggior ragione giustificarne l'osservanza. La Cassazione si richiama al principio di dignità della persona come affermato, tra gli altri, dalla CDFUE (articoli 2, 3, 35) e dalla Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità. È citata anche la giurisprudenza della CtEDU, tra cui in particolare la sentenza Lambert c. Francia (*Lambert and Others v. France* [GC], no 46043/14, 5 June 2015).

#### 1.2.4. Lesioni personali e consenso della vittima; commercializzazione di gameti

La cronaca e, in seguito, anche la giurisprudenza, ha portato alla ribalta in questi anni situazioni di estrema precarietà esistenziale, tra cui anche la sconvolgente realtà di persone che, nell'ambito di truffe ordite da organizzazioni criminali nei confronti di compagnie di assicurazione, accettavano, dietro modesto compenso, di sottoporsi a lesioni e mutilazioni. Le somme ricevute simulando incidenti stradali o sul lavoro finivano peraltro in larga misura nella disponibilità dell'organizzazione che gestiva le truffe e alla persona rimasta invalida rimaneva ben poco. La Cassazione ha stabilito che in casi di questo genere il consenso della vittima della lesione non può valere come esimente. A differenza delle disposizioni del proprio corpo regolate dalle norme in materia di donazione degli organi o di mutamento di sesso o anche di sterilizzazione, il consenso nelle circostanze in questione è dato su un comportamento – quello di infliggere lesioni e mutilazioni – vietato dalla legge come reato. L'art. 5 del codice civile vieta di disporre del proprio corpo in modo da comprometterne



in modo permanente l'integrità fisica o comunque quando ciò sia contrario alla legge, all'ordine pubblico o al buon costume. Queste nozioni sono costantemente in evoluzione, anche alla luce dei progressi medico-scientifici. Il diritto a disporre del proprio corpo, correlato al diritto alla salute, non può comprendere però forme di autolesionismo (nel caso in questione, la vittima si era fatta procurare lesioni scomposte al perone e al malleolo) finalizzate a una mercificazione del proprio corpo o al compimento di una frode punita dalla legge. Essendo l'autore della lesione pienamente consapevole della finalità illecita della procurata lesione, il consenso della vittima non può valere come scusante secondo l'art. 50 del codice penale (Cassazione penale, sez. I, sent. 2 ottobre 2019, n. 46895).

È collegabile a questo contesto anche la vicenda affrontata dalla Suprema Corte (Cassazione penale, sez. III, sent. 6 giugno 2019, n. 36221), nata dall'impugnazione da parte della Procura di Milano di una sentenza che aveva assolto perché il fatto non costituisce reato alcuni individui che avevano organizzato, d'intesa con cliniche estere, un sistema che acquistava, direttamente dalle donne o da cliniche straniere, degli ovociti, oppure retribuiva delle donne straniere che accettavano di sottoporsi a cure ormonali per la produzione di gameti che venivano poi ceduti all'organizzazione; il materiale biologico era quindi utilizzato per consentire l'accesso alla procreazione assistita di coppie che ne facevano richiesta; i costi per l'approvvigionamento dei gameti venivano scaricati sul prezzo del trattamento clinico. L'organizzazione si offriva anche, dietro compenso, per favorire il contatto tra le coppie e le donatrici. Tale condotta rientra tra quelle sanzionate penalmente dall'art. 12, legge 40/2004 sulla procreazione medicalmente assistita, che fa divieto di realizzare, organizzare o pubblicizzare la commercializzazione di gameti, nonché la surrogazione di maternità. Secondo il giudice che aveva emesso la sentenza di merito, infatti, nel momento in cui l'intervento della Corte costituzionale (sent. 162/2014 – v. *Annuario 2015*, pp. 189-190) aveva ritenuto che il divieto di fecondazione eterologa, originariamente previsto dalla l. 40/2004, era in contrasto con la Costituzione nel caso in cui la coppia fosse affetta da sterilità o infertilità patologiche assolute ed irreversibili, anche la norma che penalizza la produzione e messa a disposizione di gameti doveva ritenersi superata. In realtà, a pronuncia della Corte costituzionale non consente di ritenere abrogata la norma che punisce la commercializzazione di gameti. In linea con la direttiva 2004/23/CE in materia di trattamento di cellule umane, infatti, i gameti per poter essere lecitamente utilizzati nella fecondazione assistita eterologa devono essere stati donati dalla donna in modo volontario. Benché la citata direttiva non escludesse la possibilità di prevedere un compenso per il donatore, la norma che ha trasposto la direttiva in Italia ha escluso ogni ipotesi di retribuzione a vantaggio del donatore. Ne consegue che il reato di commercializzazione di gameti ai fini della fecondazione assistita eterologa continua a sussistere, anche nei casi in cui la fecondazione eterologa è consentita.

### 1.2.5. Atti diagnostici che incidono sulla sfera della libertà sessuale e consenso del paziente

La Cassazione (Cassazione penale, sez. III, sent. 22 febbraio 2019, n. 18864) annulla una sentenza d'appello che aveva assolto perché il fatto non costituisce reato un gine-

cologo che, nel corso di normali visite a delle pazienti, le aveva stimulate sessualmente senza acquisire in alcun modo il loro consenso alla manovra che intendeva compiere. Benché la stimolazione praticata dal medico fosse astrattamente riconducibile a finalità diagnostiche, nei tre casi riportati all'autorità inquirente l'azione del sanitario ha colto di sorpresa le pazienti e si è svolta senza chiedere il loro consenso e solo accompagnata da generiche richieste di «collaborazione». Al di fuori delle circostanze in cui si dà uno stato di necessità, l'atto terapeutico non può prescindere dal consenso informato del paziente, comportando altrimenti violazione della dignità della persona, del diritto alla propria integrità e del diritto alla salute (articoli 2, 13, 32 Cost.). Non si può peraltro accettare l'idea di un consenso fornito «implicitamente», tanto più se l'azione realizzata costituisce una intrusione nella sfera sessuale. Il reato di violenza sessuale si sostanzia nel mancato consenso della vittima all'atto di natura sessuale. Ne consegue che se il medico compie atti con finalità terapeutiche ma oggettivamente di natura sessuale, se non acquisisce il consenso esplicito e informato del paziente si rende responsabile di violenza. La finalità di conseguire da parte dell'agente un piacere sessuale non è un elemento del reato di violenza sessuale. Né si può dire – come invece suggeriva il giudice territoriale – che esistano dubbi sul fatto che il medico abbia agito con dolo, dal momento che la mancata verifica del consenso delle pazienti alla manovra effettuata è di per sé prova che la condotta è stata realizzata contro la loro volontà e senza che ciò fosse in alcun modo giustificato da altre ragioni o che acquisire il loro consenso fosse impossibile.

### 1.2.6. Obiezione di coscienza e aborto

Secondo il Consiglio di Stato (sez. V, sent. 9 aprile 2019, n. 2327), è legittimo il diniego che il Comune di Genova aveva opposto alla richiesta di affissione di un manifesto avanzata dall'Unione degli atei e degli agnostici razionalisti (UAAR) che implicitamente criticava la pratica dell'obiezione di coscienza dei sanitari alla pratica, in particolare, dell'aborto. Il bozzetto del manifesto rappresentava un medico e un sacerdote sormontati dalla scritta «Testa o Croce?», e quindi: «Non affidarti al caso. Chiedi subito al tuo medico se pratica qualsiasi forma di obiezione di coscienza». Secondo i giudici, la campagna è idonea a colpire la libera espressione dell'obiezione di coscienza da parte dei medici motivata da ragioni religiose o etiche, facendo intendere che queste ultime sono radicalmente in contrasto con la ragione (la «testa») e quindi introducendo una discriminando tra il personale medico basata sulla convinzione o la religione. Le espressioni critiche o le campagne polemiche che risultano legittime quando si legano a dinamiche socio-politiche in corso, appaiono invece discriminatorie e lesive dei diritti delle persone a cui si riferiscono se presentate in una iniziativa che si presenta invece come di informazione.

### 1.2.7. Adozione del figlio del partner nelle unioni civili e diritto al nome

Le norme sulla «adozione in casi particolari» (l. 184/1983, art. 44 – v. anche, in questa Parte, 1.11.4) sono generalmente utilizzate per consentire l'adozione reciproca dei rispettivi figli dei componenti di una unione civile (legge 176/2017), sull'assunto che la adozione legittimante è possibile anche se il figlio del rispettivo partner è stato dato alla luce a seguito di procedura di fecondazione medicalmente assistita. Nel caso di due donne unite civilmente, ciascuna delle quali aveva avuto un figlio attraverso una procedura di

fecondazione assistita, il tribunale dei Minorenni ha stabilito, superando il letterale disposto della legge, che entrambi i minori porteranno lo stesso cognome, formato unendo i cognomi delle rispettive madri nel medesimo ordine. Secondo il letterale disposto della legge, infatti, ciascun bambino avrebbe dovuto aggiungere al cognome della madre quello della «seconda madre» adottante, con la conseguenza che i due fratelli avrebbero avuto cognomi differenti. L'interpretazione costituzionalmente orientata della norma consente di rettificare tale conclusione senza necessità di sollevare questione di legittimità costituzionale della norma (Tribunale dei minorenni di Genova, sent. 13 giugno 2019).

In materia di diritto al nome, merita menzione anche la sentenza con cui il Tribunale di Parma, in un caso di adozione di maggiorenne, interpretando in modo costituzionalmente orientato l'art. 299 codice civile (cognome dell'adottato), ha accettato la richiesta di modificare il nome dell'adottato aggiungendo il cognome dell'adottante dopo quello dell'adottato, invece di anteporre il nome dell'adottante a quello dell'adottato come previsto dal codice civile. In questo modo infatti si intendeva preservare il legame della persona adottata con il padre biologico e la famiglia di origine, e affermare nel contempo il profondo rapporto maturato con l'adottante. Secondo il tribunale (sent. 17 febbraio 2019, n. 2), l'odierna funzione sociale dell'adozione dell'adulto – non più protezione della discendenza e del patrimonio dell'adottante, ma affermazione di un legame socio-affettivo profondo e identitario tra i due –, giustifica tale scostamento dalla regola del codice, che altrimenti sarebbe in contrasto con l'art. 2 Cost.

### 1.2.8. Trascrizione di atti stranieri e presunta contrarietà all'ordine pubblico: adozione da parte di coppie omosessuali, maternità surrogata

Le Sezioni Unite della Cassazione civile (Cassazione civile, sez. unite, sent. 8 maggio 2019, n. 12193) si sono pronunciate su un caso di denegata trascrizione in Italia da parte dell'ufficiale di stato civile del Comune di Trento del rapporto di genitorialità tra uno dei componenti di una unione civile (i due sono uniti in matrimonio omosessuale in Canada) e due bambini avuti in Canada insieme al partner per mezzo di maternità surrogata con donazione di ovociti. I minori risultavano figli biologici di uno dei partner dell'unione civile, ma non del secondo. La Corte suprema dell'Ontario aveva tuttavia accertato, sulla base della normativa locale, la genitorialità sui minori del secondo partner. È appunto questo rapporto che si voleva trascrivere in Italia, secondo quanto previsto dalla l. 218/1995 sul diritto internazionale privato. L'ufficiale di stato civile di Trento aveva però eccepito il limite dell'ordine pubblico, ma l'eccezione era stata rigettata dalla Corte d'appello di Trento. Le Sezioni unite si pronunciano dunque sul ricorso proposto contro tale decisione dal Sindaco di Trento e dal Ministero dell'Interno, nonché dal Pubblico Ministero della Corte d'appello di Trento (ma la legittimazione di quest'ultimo a impugnare la decisione sarà esclusa dalla Cassazione e il suo ricorso dichiarato pertanto inammissibile). La sentenza sviluppa un'ampia trattazione sulla nozione di ordine pubblico internazionale, da intendere non come limite difensivo opposto dall'ordinamento all'ingresso di norme e atti di altri ordinamenti giuridici, bensì come strumento di apertura dell'ordinamento interno a valori internazionalmente condivisi (v. anche *Annuario 2018*, pp. 203-204 e 243-244). Sulla base di questi assunti, la Suprema Corte

giunge a fissare nei seguenti termini la portata dell'ordine pubblico internazionale quale criterio per l'efficacia in Italia, ai sensi del diritto privato internazionale, di una pronuncia giurisdizionale straniera: essa potrà trovare attuazione in Italia se compatibile con i principi fondamentali della Costituzione e con quelli enunciati nelle fonti del diritto internazionale e sovranazionale, così come si incarnano nella disciplina data dalle leggi italiane e dalla giurisprudenza costituzionale e ordinaria. La legislazione e la giurisprudenza costituiscono infatti il «diritto vivente» necessario per individuare la nozione di ordine pubblico, quale insieme dei valori fondanti dell'ordinamento in un determinato momento storico. Alla luce di questa nozione, secondo le Sezioni unite, va ricompreso tra i principi di ordine pubblico anche il divieto di riconoscimento della maternità surrogata, non esplicitamente rinvenibile nelle fonti costituzionali e internazionali, ma indubbiamente espresso nella legge italiana, in particolare nella l. 40/2014 sulla fecondazione medicalmente assistita. A differenza di altri casi, in cui la trascrizione dell'atto straniero ricognitivo della genitorialità era stata ritenuta ammissibile, in questo caso si è di fronte a una totale surrogazione di maternità, per cui tra uno dei coniugi e i minori nati con maternità assistita non esiste alcun legame genetico o biologico («genitore d'intenzione»). La situazione rispecchia quindi quella trattata nella sentenza della Cassazione civile 24001/2014 (v. *Annuario 2015*, pp. 191-2). La surrogazione di maternità «pura» è considerata dall'ordinamento italiano un disvalore e non può pertanto essere ammessa la trascrizione di un atto straniero che ne riconosce pienamente gli effetti, come quello emesso dalla corte canadese. Non vale, secondo la Cassazione, opporre a questa conclusione il principio del miglior interesse del bambino, affermato dalla CRC, dalla CDFUE, dalla Convenzione europea del 1996 sull'esercizio dei diritti del minore e dalla Convenzione dell'Aja sulla competenza, la legge applicabile, il riconoscimento, l'esecuzione e la cooperazione in materia di responsabilità genitoriale e protezione dei minori del 1996. I diritti del bambino possono infatti richiedere un contemperamento con altri principi e valori altrettanto importanti (in questo caso la dignità della donna), e in ogni caso, in una situazione come quella in questione, la genitorialità risulta comunque riconosciuta in capo a uno dei componenti della coppia. In conclusione, si afferma pertanto la non trascrivibilità in Italia dell'atto straniero che accerta il rapporto di filiazione tra un minore nato all'estero con maternità surrogata e il genitore d'intenzione cittadino italiano.

Intervenendo su ricorso del sindaco di Samarate (Varese), una sezione della Corte di cassazione ha deciso di chiedere il giudizio delle Sezioni Unite per chiarire la materia della trascrivibilità in Italia dell'atto di adozione di un minore d'età da parte di una coppia dello stesso sesso formata da una persona con doppia cittadinanza italiana e statunitense e da un cittadino americano, unita in matrimonio negli Stati Uniti. L'atto di adozione è stato emesso in conformità con le leggi locali da una corte di New York. La Corte d'appello di Milano aveva ordinato al comune lombardo la trascrizione dell'atto di adozione del minore e il contestuale riconoscimento dello status di figlio adottivo della coppia. Il Comune si era però opposto, affermando che la normativa vigente, nonostante l'adozione della legge 76/2016 sulle «unioni civili», continua a opporsi alla adozione da parte di coppie omosessuali, che tale divieto trova fondamento nell'art. 29 Cost. e rappresenta una norma di ordine pubblico internazionale. La Cassazione individua un evidente disfavore della legislazione italiana nei riguardi della adozione

legittimante da parte di coppie non unite in matrimonio – e quindi anche di coppie omosessuali o meno in regime di unione civile. Se questo costituisca un limite di ordine pubblico internazionale dovrà tuttavia essere stabilito dalle Sezioni Unite a cui l'ordinanza propone di rimettere la decisione. (Cassazione civile, sez. I, ord. 23 settembre 2019, n. 29071).

### 1.2.9. Cambiamento di sesso dei coniugi

Il tribunale di Grosseto si pronuncia su una problematica che solo in parte coincide con quella di cui alla sentenza della Corte costituzionale 170/2014 (v. *Annuario 2015*, p. 212). La Corte costituzionale (nonché la Cassazione in varie circostanze) aveva disposto che, in caso di cambiamento di sesso di uno dei coniugi, non si doveva «i

mporre» alla coppia la cessazione del rapporto di coniugio, ma disporre – dopo la legge 76/2016 sulle unioni civili – la continuazione del rapporto nella forma appunto dell'unione civile. Il caso in questione ha riguardato invece il contestuale cambiamento di sesso dei due coniugi. Il tribunale stabilisce che la lettura costituzionalmente orientata della disciplina vigente conduce a ritenere perdurante il vincolo nella forma del preesistente matrimonio anche dopo la rettificazione di sesso dei due componenti della coppia (tribunale di Grosseto, sent. 3 ottobre 2019, n. 740).

## 1.3. Libertà di culto, diritti di opinione, associativi e politici; diritto di cronaca; delitti di odio; reato di ingiuria

### 1.3.1. Autorizzazione a riunirsi per celebrare una festa islamica

Il 1° agosto 2019 (decreto n. 1003), il TAR della Lombardia sospende l'atto con cui un Comune lombardo negava a un'associazione musulmana del territorio l'autorizzazione a riunirsi – è previsto l'afflusso di circa 200 persone – in un'area pubblica per celebrare, il 14 agosto 2019, la Festa del Sacrificio, una delle principali ricorrenze del culto islamico. La domanda era stata avanzata nei termini prescritti e le ragioni addotte per il rigetto non fanno riferimento a «comprovati motivi di sicurezza o incolumità pubblica», gli unici che, secondo l'art. 17 Cost., potrebbero giustificare una restrizione del diritto di riunione pacifica. Le considerazioni addotte dal Comune potrebbero eventualmente valere per l'apertura di un centro di culto stabile, ma non si adattano all'utilizzo temporaneo di un'area pubblica per una giornata, sia pure per compiersi attività di tipo religioso. La misura sospensiva (che anticipa gli effetti di una sentenza) è presa dal presidente del tribunale con decreto d'urgenza, in quanto non c'erano i tempi per attendere la riunione del collegio giudicante, visto il periodo di ferie e l'impossibilità di celebrare la Festa in un periodo diverso, in quanto il calendario religioso islamico fissava la ricorrenza tra l'11 e il 15 agosto. Al Comune è pertanto ordinato di provvedere a identificare l'area entro cinque giorni.

### 1.3.2. Limiti del diritto di cronaca

Secondo una sentenza della Cassazione (Cassazione penale, sez. V, sent. 21

giugno 2019, n. 43569), il diritto di cronaca non può valere per escludere la punibilità di un reato – sostituzione di persona – commesso dal giornalista per procacciarsi informazioni potenzialmente utili ad un servizio giornalistico per una nota trasmissione televisiva («Le iene»). In un caso parzialmente simile, la stessa Cassazione penale (sez. II, sent. 7 giugno 2019, n. 38277) adottava una posizione diversa. Il caso riguardava l'acquisto – operato dal proprietario di una nota catena di supermercati insieme e per conto dell'allora direttore di «Panorama» e di un noto giornalista di «Libero» – di un CD-Rom di registrazioni telefoniche sottratto dal venditore all'agenzia investigativa che lo aveva realizzato, da cui si evinceva che un'altra catena di supermercati operava delle intercettazioni a danno dei propri dipendenti. La Cassazione annulla con rinvio la sentenza di condanna, chiedendo in particolare al giudice di verificare il contributo al dibattito pubblico sulla privacy dei dipendenti dato dall'inchiesta giornalistica nata grazie all'acquisto del CD-Rom rubato. Secondo i giudici, infatti, è dovere dei giornalisti (la posizione dell'imprenditore è stata stralciata a causa del decesso dell'interessato) informare su questioni di interesse generale, e questo può in alcuni casi giustificare il ricorso a pratiche illecite, come anche sembrerebbe affermare la CtEDU.

### 1.3.3. Propaganda di idee razziste e altre manifestazioni di odio

La Suprema Corte (Cassazione penale, sez. V, sent. 7 maggio 2019, n. 32862) ha riformato la sentenza d'appello che nel 2018 aveva condannato il politico Mario Borghesio, all'epoca dei fatti (il 2013) parlamentare europeo, che nel corso di una nota trasmissione radiofonica parlando di sinti e rom, aveva attribuito loro, tra le altre cose, «una certa cultura tecnologica dello scassinare gli alloggi della gente onesta». La condanna era stata per diffamazione a mezzo stampa, aggravata dalla finalità di discriminazione razziale. Investita del ricorso, la Cassazione, in primo luogo, esclude che le affermazioni dell'ex parlamentare possano essere scriminate in forza del «diritto di satira», poiché ritenute eccedere la continenza richiesta anche quando si fa satira su un determinato argomento. La sentenza di condanna è invece riformata per quanto riguarda il tipo di reato: si tratterebbe infatti non di diffamazione – da momento che le considerazioni offensive non riguardavano alcun individuo particolare ma in generale il gruppo etnico dei rom e sinti –, bensì il reato, introdotto dalla legge 654/1975 di ratifica della Convenzione contro la discriminazione razziale, e ora trasfuso nell'art. 604 codice penale, di propaganda di idee fondate sulla superiorità o sull'odio razziale o etnico, punibile con una multa fino a 6000 euro e reclusione fino a un anno e sei mesi. È escluso che tale reato sia in alcun modo in contrasto con i principi sulla libertà di espressione della CEDU (art. 10); ed è anche escluso che possa operare la causa di non punibilità derivante dal collegamento tra le dichiarazioni rese alla radio e il contenuto di alcuni interventi svolti dal parlamentare in sede istituzionale, dal momento che questi ultimi, pur accennando alla situazione dei rom e sinti in Europa, non avevano alcuno dei contenuti discriminatori riscontrabili nelle esternazioni radiofoniche. La Corte coglie l'occasione anche per precisare alcuni aspetti del reato di propaganda di idee razziste sanzionato dall'ordinamento. Tale propaganda consiste nel divulgare opinioni «finalizzata ad influenzare il comportamento o la psicologia di un vasto pubblico e a raccogliere adesioni»; l'odio razziale o etnico, che va distinto da una

più superficiale antipatia o insofferenza, consiste in un «sentimento idoneo a determinare il concreto pericolo di comportamenti discriminatori», fondati appunto sull'identità etnica o razziale di un individuo, prescindendo dai suoi comportamenti personali.

Nel corso di una riunione del consiglio comunale di Milano dedicata al problema dello sgombero di alcuni insediamenti rom, un cittadino, peraltro noto esponente di un gruppo politico di destra, alzava il braccio in quello che è stato accertato essere un saluto fascista. La persona era stata condannata nel 2018 per il reato di cui all'art. 2 del decreto-legge 122/1993 (Legge Mancino), che punisce «chiunque, in pubbliche riunioni, compia manifestazioni esteriori od ostenti emblemi o simboli propri o usuali delle organizzazioni, associazioni, movimenti o gruppi» che hanno tra i propri obiettivi l'istigazione alla discriminazione o alla violenza per motivi razziali, etnici, nazionali o religiosi. Le circostanze in cui il gesto in questione si è manifestato erano tali da rendere inequivocabile il suo riferimento all'ideologia fascista, senza che possa essere applicata l'esimente della particolare tenuità del fatto. La condanna (40 giorni di carcere e 1000 euro di multa) è quindi confermata (Cassazione penale, sez. I, sent. 27 marzo 2019, n. 21409).

La Cassazione penale ha ritenuto che non configura il reato di propaganda di odio (attualmente previsto all'art. 604-*bis* del codice penale) l'esposizione di un manifesto su un camion pubblicitario in cui la pubblicità di un negozio era accompagnata da un richiamo a un sanguinoso fatto di cronaca dei giorni precedenti con la dicitura «Clandestino uccide tre italiani a picconate. Pena di morte subito», accompagnato da una grafica rappresentante una ghigliottina che decapita un nero. Secondo la Cassazione, il messaggio non riguardava in via generale i migranti o gli africani, ma faceva riferimento a un particolare episodio di cronaca, stigmatizzando quindi il comportamento di un individuo, e non un modo di essere di una collettività (Cassazione penale, sez. I, sent. 13 dicembre 2019, n. 1602). Allo steso modo, la Suprema Corte conferma la sentenza d'appello che aveva assolto perché il fatto non sussiste una consigliere provinciale di Monza e Brianza che nella propria pagina *Facebook* aveva postato dei commenti paradossali (che facevano seguito ad altri altrettanto surreali, per quanto offensivi nei confronti dei meridionali) a proposito di una foto satellitare dell'Italia che appariva monca delle regioni centrali e meridionali. Il carattere paradossale e contrario al buon senso dei commenti dell'esponente politico induce a escludere che siano idonei, anche in astratto, a creare un pericolo di comportamenti discriminatori (Cassazione penale, sez. I, sent. 26 novembre 2019, n. 6933).

Per quanto riguarda l'aggravante di odio razziale, etnico o religioso (di cui alla cosiddetta legge Mancino – d.l. 122/1993, oggi rifiuta nell'art. 604-*ter* del codice penale), la Cassazione ribadisce che essa ricorre sia quando le espressioni usate nel commettere un reato (nel caso si trattava di lesioni personali ai danni di un africano) siano intenzionalmente dirette a suscitare odio razziale, ma anche quando, riprendendo stereotipi discriminatori nei confronti di una certa etnia, sia idonea a evocare tali sentimenti di ostilità (Cassazione penale, sez. VI, sent. 7 giugno 2019, n. 40014).

#### 1.3.4. Abolizione del reato di ingiuria

La Corte costituzionale (sent. 37/2019 del 6 marzo 2019) ha respinto come manifestamente infondata la questione di costituzionalità prospettata con riferimento alle norme, adottate nel 2014 e 2016, che hanno abrogato il

reato di ingiuria (art. 594 del codice penale). La Consulta concorda nel considerare l'onore della persona un diritto fondamentale, protetto dall'art. 2 e 3 Cost., e dalle norme internazionali (art. 17 ICCPR, art. 8 CEDU, art. 7 CDFUE). Tale riconoscimento però non impone necessariamente l'uso da parte dell'ordinamento dello strumento della legge penale per la sua affermazione. La scelta di mantenere il reato di diffamazione (art. 595 del codice penale) e depenalizzare l'ingiuria rientra nel campo delle scelte discrezionali che solo il parlamento, esercitando la funzione legislativa, può effettuare; non essendo una scelta immotivata, illogica e discriminatoria, essa si sottrae al vaglio della Corte costituzionale.

## 1.4. Asilo e protezione internazionale

### 1.4.1. I respingimenti verso la Libia violano i diritti umani e i diritti dei richiedenti asilo

Il tribunale di Roma (sentenza 28 novembre 2019, n. 22917) si è pronunciato – a oltre dieci anni dai fatti – su uno dei vari episodi di respingimento verso la Libia operati dalla Marina militare italiana nell'estate del 2009, il più noto dei quali è stato quello oggetto della sentenza *Hirsi Jamaa and Others v. Italy* della CtEDU (v. *Annuario 2013*, pp. 275-276; v. anche *Annuario 2019*, pp. 166-1677). Il 30 giugno 2009, la nave Orione della Marina militare riportava in Libia 87 (o 82) migranti, in larga maggioranza eritrei, che avevano tentato l'attraversamento del Mediterraneo ed erano stati intercettati a circa 26 miglia da Lampedusa su barconi alla deriva. Dopo il rientro in Libia e la detenzione nei centri di raccolta, della gran parte dei migranti si sono perse le tracce, ma alcuni sono riusciti a raggiungere Israele, dove pure sono stati detenuti in condizioni deprecabili, riuscendo però a contattare dei legali in Italia che in questi anni sono riusciti a portare avanti la causa civile davanti al tribunale di Roma. La sentenza del tribunale ripercorre le drammatiche vicende del 2009 e, confermando la stessa lettura fornita dalla sentenza della CtEDU, accerta che lo Stato italiano si è reso responsabile nei confronti dei ricorrenti di violazione del divieto di espulsioni collettive verso un Paese in cui era alto il rischio di persecuzione nonché di perdita della vita, di tortura e di altri trattamenti inumani. È respinta la difesa dello Stato italiano, che affermava di non avere ricevuto alcuna richiesta di protezione internazionale da parte dei migranti tratti in salvo. Se anche nessuna richiesta fosse stata avanzata, ciò non avrebbe giustificato la totale irrilevanza riservata alle informazioni che descrivevano come inumane le condizioni di trattamento dei migranti irregolari in Libia all'epoca dei fatti (e anche negli anni successivi). I giudici concludono quindi che l'Italia è tenuta (art. 2043 del codice civile) al risarcimento del danno non patrimoniale subito dai migranti per il fatto illecito dello Stato italiano, più precisamente della Presidenza del Consiglio dei ministri e del Ministero della difesa, che con l'operazione di respingimento ha leso i diritti fondamentali dei ricorrenti; l'ammontare del risarcimento è determinato in 15.000 euro a testa, cioè lo stesso importo che in via equitativa era stato definito dalla CtEDU con la sentenza *Hirsi Jamaa*. In più, la sentenza accerta il diritto dei ricorrenti a



rientrare in Italia, con le modalità che il Governo vorrà determinare, per presentare la domanda di protezione internazionale che era stato loro illegittimamente impedito di avanzare dieci anni prima.

#### 1.4.2. Legittimità costituzionale di alcune misure del decreto-legge "sicurezza e immigrazione". Iscrizione all'anagrafe comunale dei richiedenti protezione internazionale

Le Regioni Umbria, Emilia-Romagna, Marche, Toscana, Calabria, Basilicata e Sardegna (le ultime due hanno successivamente rinunciato) hanno impugnato dinanzi alla Corte costituzionale il decreto-legge 113/2018 («decreto sicurezza e immigrazione»: v. *Annuario 2019, passim*), considerato nel suo complesso e con riferimento ad alcuni suoi articoli. Il ricorso è stato considerato inammissibile con sentenza 194/2019 del 24 luglio 2019. Per quanto attiene al decreto nel suo complesso, le Regioni lo avevano contestato in forza dell'art. 77 Cost. (la norma che regola il potere legislativo eccezionale del Governo), in quanto adottato al di fuori di un'ipotesi di necessità e urgenza. La Corte costituzionale ha ritenuto che le Regioni non hanno motivato in modo adeguato il collegamento tra l'asserita violazione dell'art. 77 Cost. e una lesione alle competenze loro attribuite dalla Costituzione stessa. Il decreto infatti incide su materie – in particolare quelle relative al governo dell'immigrazione e alla pubblica sicurezza – di stretta pertinenza dello Stato, anche se idonee a riflettersi su ambiti (salute, assistenza sociale, formazione professionale, ecc.) di competenza delle Regioni. Per queste ultime è quindi legittimo impugnare le singole disposizioni che hanno ricadute sulle loro competenze, ma non il decreto nel suo insieme. Venendo quindi alle singole questioni sollevate dalle Regioni, la prima e più importante riguarda l'art. 1 del decreto, che elimina il permesso di soggiorno per protezione umanitaria sostituendolo, almeno in parte, con varie specifiche tipologie. La protezione umanitaria è stata introdotta in Italia nel 1993, in connessione con l'adesione all'accordo di Schengen, per la protezione di cittadini stranieri che, pur non rientrando nella definizione di rifugiato o di titolare di protezione sussidiaria (quest'ultima nozione introdotta nel 2004 dalla normativa dell'UE), hanno tuttavia «gravi motivi» di carattere umanitario o altri seri motivi risultanti da obblighi costituzionali o internazionali, per evitare il rimpatrio e avere un titolo di soggiorno temporaneo in Italia. Altre norme di carattere umanitario proteggevano le vittime di prostituzione forzata («protezione sociale»), di grave sfruttamento lavorativo e di violenza domestica. Il decreto 113/2018 ha confermato questi ultimi permessi «speciali», aggiungendone alcuni (per cure mediche, per calamità, per atti di particolare valore civile e per rischio di persecuzione o tortura). Tutte queste misure incidono sul principio fissato dall'art. 10(3) Cost. che prevede il dovere della Repubblica di dare asilo allo straniero «al quale sia impedito nel suo Paese l'esercizio effettivo delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana». La norma dell'art. 1 del d.l. 113/2018 pertanto si presta ad essere trattata dal punto di vista della violazione dell'art. 10(3) Cost., nonché dell'art. 117(1) Cost. con riguardo agli obblighi internazionali in ambito umanitario. Di questo profilo di incostituzionalità però non possono farsi portatrici le Regioni italiane, trattandosi di materie estranee alle competenze loro spettanti e solo ipoteticamente capaci di

influenzare le Regioni nelle materie di loro competenza. Analogamente argomenta la Corte rispetto alle questioni sollevate circa gli artt. 12 e 13 del d.l. 113/2008, che riformano profondamente il sistema di prima e seconda accoglienza dei richiedenti asilo e stabiliscono che il titolo di soggiorno rilasciato ai richiedenti asilo non permette la loro iscrizione nell'anagrafe dei Comuni in cui sono ospitati. Tali misure toccano la materia «immigrazione», su cui esiste una competenza condivisa tra Stato e Regioni, ma secondo la Corte costituzionale esse attengono specificamente alla materia del diritto d'asilo e della condizione giuridica dello straniero dell'anagrafe, interamente rientranti nelle prerogative dello Stato.

L'esplicito divieto di provvedere all'iscrizione anagrafica nei registri dei Comuni italiani di una persona sulla base del permesso di soggiorno temporaneamente rilasciato per richiesta protezione internazionale è stato oggetto di alcune pronunce dei giudici di merito, che hanno anche sollevato la questione della sua costituzionalità, su cui una pronuncia è prevista per il 2020. Il diniego di iscrizione opposto a dei richiedenti asilo da parte dei Comuni è stato infatti impugnato davanti a vari tribunali. I ricorrenti hanno lamentato che, in mancanza dell'iscrizione anagrafica nel Comune in cui di fatto avevano domicilio, si trovavano in serie difficoltà nell'accedere a una serie di servizi, compresi servizi sanitari, depositi bancari, procedure di accesso all'impiego, ecc., per le quali si richiede in genere di esibire un documento di residenza. I tribunali di Firenze (ord. 18 marzo 2019), Bologna (ord. 2 maggio 2019), Genova (sez. XI, ord. 22 maggio 2019), Prato (ord. 28 maggio 2019) e Lecce (ord. 6 dicembre 2019) hanno viceversa stabilito che, ferma restando la vigenza della disposizione contestata, in realtà non è richiesto alcun «titolo» per la registrazione anagrafica, essendo sufficienti le dichiarazioni dell'interessato e l'accertamento effettuato dalle autorità locali circa l'effettiva stabile presenza del richiedente protezione internazionale nel territorio comunale. Tale interpretazione ha indubbiamente limitato gli effetti negativi che la disposizione di legge avrebbe potuto produrre su numerosi richiedenti protezione internazionale. Nel corso dell'anno, tuttavia, la vigenza della norma ha comportato una difformità di risposte a livello territoriale, con molti Comuni che hanno applicato le restrizioni stabilite dalla norma del decreto nella sua versione letterale, e altri che hanno optato per la scelta opposta, in alcuni casi con attribuzione della responsabilità dell'atto di iscrizione anagrafica direttamente in capo al Sindaco quale ufficiale di stato civile, sollevando da ogni eventuale responsabilità il funzionario addetto.

### 1.4.3. Ricorsi contro dinieghi del riconoscimento della protezione internazionale

La Cassazione ha escluso che la legge del 2017, che ha eliminato il doppio grado di giudizio per procedimento di riconoscimento del diritto alla protezione internazionale, possa violare la Costituzione. Il doppio grado non è infatti richiesto da norme costituzionali e può non essere previsto quando le esigenze di celerità siano prevalenti. Oltretutto, gli elementi fattuali della vicenda oggetto di valutazione da parte degli organi giurisdizionali sono già acquisiti nell'ambito del procedimento amministrativo davanti alle Commissioni territoriali, con ciò potendosi considerare superflua un'ulteriore di verifica. La questione di costituzionalità della l. 46/2017 su questo punto, in riferimento agli artt. 24 e 11 Cost., è

quindi manifestamente infondata (Cassazione civile, sez. I, ord. 9 gennaio 2019, n. 295).

Il procedimento di riconoscimento dello status di titolare della protezione internazionale richiede un'attiva partecipazione delle commissioni territoriali e del giudice nel verificare i fatti l'esistenza delle situazioni di persecuzione o pericolo che giustificano la protezione. Tuttavia, secondo la Corte suprema, se le dichiarazioni del richiedente protezione sono giudicate inattendibili e contraddittorie, non è necessario da parte del giudice approfondire le informazioni in merito all'esistenza di una situazione di persecuzione o violenza indiscriminata nel Paese di origine (in questo caso il Senegal) (Cassazione civile, sez. I, sent. 30 settembre 2019, n. 24410).

Anche le corti territoriali ribadiscono in svariate pronunce che l'onere di provare l'esistenza delle condizioni che giustificano la protezione internazionale spetta allo straniero ricorrente, ma che la Commissioni territoriali e i giudici devono integrare in via non ufficiale le informazioni fornite dall'interessato (v. per es., Corte d'appello di Cagliari, sentenze 13 febbraio 2019, n. 136; 17 luglio 2019, n. 635; Corte d'appello di Milano, sez. IV, sent. 30 luglio 2019, n. 3370; Corte d'appello di Torino, sez. IV, sent. 2 ottobre 2019, n. 1593; tribunale di Ancona, sent. 10 ottobre 2019). La Cassazione precisa che la credibilità del racconto fornito dal richiedente è un elemento di fatto che deve essere accertato dalla Commissione territoriale o dal giudice investito del ricorso e può essere apprezzato dalla Cassazione solo se è del tutto mancante o apparente o incomprensibile (Cassazione civile, sez. VI, sent. 31 luglio 2019, n. 20582).

In un caso riguardante un richiedente protezione internazionale proveniente dalla Mauritania, il tribunale di Bari (sent. 19 settembre 2019) ha riconosciuto che nel Paese in questione non esistono strumenti per far valere in modo effettivo i diritti delle persone ridotte in stato di schiavitù. Deve pertanto essere riconosciuta al ricorrente la condizione di vittima di atti di persecuzione, e la conseguente titolarità dello status di rifugiato.

L'audizione davanti alla Commissione territoriale per la protezione internazionale può avvenire in modo pienamente legittimo anche alla presenza di uno solo dei membri della commissione, anche nel caso in cui l'interessato non ne sia stato avvertito (come espressamente prevede al legge), a meno che la circostanza non abbia causato una specifica violazione dei suoi diritti fondamentali – e anche in questo caso, l'eccezione va proposta nell'impugnazione al tribunale (Cassazione civile, sez. VI, sent. 25 luglio 2019, n. 20250; v. *Annuario 2019*, p. 207).

Il tribunale di Venezia segnala che la situazione politico-economica critica del Paese d'origine del richiedente protezione – nel caso specifico la Nigeria – non basta di per sé a giustificare il riconoscimento dello status di rifugiato o la concessione della protezione sussidiaria, in mancanza di un comprovato collegamento con la situazione individuale del richiedente. Nel caso tuttavia di una donna proveniente dalla Nigeria e già oggetto di tratta e di correlato sfruttamento in Libia, sono presenti le condizioni per il riconoscimento della protezione umanitaria (possibile, dal momento che la domanda era stata avanzata prima dell'entrata in vigore del decreto-legge 113/2018 che aboliva la protezione umanitaria) (Tribunale di Venezia, sent. 24 maggio 2019). La sentenza del tribunale di Firenze del 23 maggio 2019 arriva a conclusioni analoghe con riguardo a un cittadino del Bangladesh.

La Corte d'appello di Catanzaro (sez. I, sent. 21 maggio 2019), riformando una precedente pronuncia, ritiene comprovata l'omosessualità di un richiedente protezione internazionale sulla scorta di una relazione psicologica e della sua adesione a un circolo Arcigay in Italia. Ne consegue che il suo eventuale rimpatri nel Paese di provenienza, il Gambia, avrebbe comportato il suo arresto per una presunta violenza sessuale da lui

consumata nei confronti di un giovane, e prevedibile condanna a pena fino all'ergastolo, stante l'illiceità penale di ogni pratica omosessuale in quel Paese. La corte inoltre riconosce, anche sulla scorta di rapporti di organi internazionali tra cui Amnesty International, che nel Gambia la condizione di omosessuale espone a forme gravi di persecuzione. Questo giustifica il riconoscimento dello status di rifugiato.

#### 1.4.4. Protezione umanitaria

La protezione umanitaria, distinta da quella disposta per quanti rientrano nella definizione di titolari dello status di rifugiato o che hanno titolo alla protezione sussidiaria, è stata abolita per l'ordinamento italiano dal d.l. 113/2018. La Cassazione ha tuttavia chiarito che tale abrogazione non ha effetti retroattivi. Cassazione civile sez. I, sent. 19 febbraio 2019, n. 4890, ha infatti affermato che le nuove tipologie che sostituiscono la protezione umanitaria trovano applicazione solo per i procedimenti relativi alla protezione internazionale aperti successivamente alla data di entrata in vigore del decreto-legge citato, mentre per le situazioni già accertate o quelle che risultavano in corso di definizione alla data del decreto-legge sono i preventivi parametri a dover essere applicati. V. anche Tribunale di Firenze, sent. 23 maggio 2019 (già citata), ove si ricordano anche le osservazioni svolte dal Presidente della Repubblica in occasione dell'adozione del decreto-legge 113/2018, volte a ribadire la necessità, pur in presenza di una norma che abolisce la protezione umanitaria, di garantire il riconoscimento del diritto d'asilo allo straniero «al quale sia impedito nel suo Paese l'effettivo esercizio delle libertà democratiche».

Questa forma di protezione non si presta a una tipizzazione in termini precisi, poiché serve appunto a tutelare le situazioni soggettive di vulnerabilità in cui si può trovare una persona che, pur non avendo i requisiti per la protezione come rifugiato o titolare di protezione sussidiaria, non può comunque essere espulso dall'Italia (Cassazione civile, sez. VI, sent. 4 ottobre 2019, n. 24864; v. anche Corte d'appello di Palermo, sez. I, sent. 12 giugno 2019, n. 1210).

Il titolare di protezione umanitaria, a differenza di chi ha lo status di rifugiato o di titolare di protezione sussidiaria, qualora non sia in possesso del passaporto del proprio Paese d'origine, non ha diritto al rilascio, da parte delle autorità italiane, di un titolo di viaggio sostitutivo del passaporto. Non gli è pertanto consentito uscire dallo Stato. Ciò non costituisce discriminazione, in quanto la condizione di titolare di permesso umanitario è per molti aspetti meno garantita rispetto a quella di rifugiato o di titolare di protezione sussidiaria, in ragione della minore vulnerabilità che le è associata. Questo è confermato anche, aggiunge il giudice, dalla recente abolizione della protezione umanitaria, sostituita con forme di permesso di soggiorno temporaneo per casi speciali (TAR Molise, Campobasso, sez. I, sent. 21 febbraio 2019, n. 65).

#### 1.4.5. Reazione dei migranti al respingimento verso la Libia e resistenza a pubblico ufficiale del comandante di una nave: giustificate da legittima difesa e adempimento del dovere

Il rimorchiatore italiano Vos Thalassa aveva proceduto, l'8 luglio 2018, a soccorrere in alto mare un barcone che trasportava 67 migranti alla

deriva. Dopo il soccorso, il personale dell'imbarcazione era stato fatto oggetto di minacce da parte di alcuni dei naufraghi appena salvati, nel momento in cui apparve chiaro che la nave faceva rotta verso sud, apprestandosi, su indicazioni delle autorità italiane, a consegnare i migranti alle autorità libiche (il salvataggio si era realizzato nelle acque di salvataggio e soccorso – SAR – attribuite alla Libia). Il tribunale di Trapani, dopo aver dettagliatamente ricostruito i fatti, si domanda se le minacce nei riguardi dell'equipaggio e gli atti di resistenza e di oltraggio a pubblico ufficiale di cui alcuni dei migranti salvati si erano resi responsabili possano essere giustificati come comportamenti di legittima difesa. Si osserva infatti che i migranti risultavano titolari di una serie di diritti alla vita e all'incolumità personale, rispetto ai quali il soggetto obbligato risultava essere lo Stato le cui autorità avevano il coordinamento delle operazioni di soccorso, in questo caso l'Italia. Secondo le norme internazionali, e in particolare la Convenzione di Amburgo del 1979 in materia di SAR, quando una delle parti contraenti è informata che una persona si trova in pericolo in mare deve adottare immediatamente le misure necessarie per fornire tutta l'assistenza possibile, facendo sbarcare il naufrago in un luogo sicuro. Date le circostanze, comprese le testimonianze dei migranti tratti in salvo, non potevano esserci dubbi sul fatto che, nell'estate 2018, nessun approdo libico poteva rappresentare un luogo sicuro, essendo ben noti i fatti di uccisioni arbitrarie, tortura, violenza sessuale e sfruttamento che caratterizzavano la condizione dei migranti irregolari in Libia. E ciò anche a prescindere dalla impossibilità di chiedere il riconoscimento dello status di rifugiato, a cui presumibilmente molti dei naufraghi avevano diritto. Il rientro verso la Libia non costituiva infatti solo una forma di respingimento in contrasto con la Convenzione di Ginevra sullo status dei rifugiati, ma una violazione del diritto alla vita e a non subire tortura e trattamenti inumani. Il Protocollo italo-libico concluso nel 2017 per regolare la collaborazione tra i due Paesi in materia di contrasto al traffico di persone e all'immigrazione clandestina, secondo il tribunale di Trapani non poteva considerarsi legalmente vincolate, stante il suo carattere di accordo concluso in forma semplificata, senza la sanzione del Parlamento italiano, e anche alla luce della palese inadempienza da parte della Libia degli obblighi assunti, in particolare di quelli relativi al trattamento dei migranti e richiedenti protezione internazionale. La resistenza opposta dai migranti alla prospettiva di respingimento verso la Libia non si configurava quindi come reazione a un atto arbitrario delle autorità della nave (che infatti agivano seguendo le indicazioni ricevute dallo Stato coordinatore dei soccorsi), bensì come legittima difesa a fronte di comportamenti che li esponevano in modo ingiusto alla violazione dei loro diritti fondamentali. Né si può opporre che i migranti si fossero essi stessi volontariamente esposti alla situazione di rischio, dal momento che la loro fuga da aree dell'Africa sub-sahariana funestate da conflitti armati e calamità doveva considerarsi tutt'altro che volontaria. Il pericolo di un trattamento ingiusto che metteva a repentaglio vita e dignità dei migranti, se riportati in Libia, era pertanto imminente e grave, e solo la reazione violenta che alcuni naufraghi hanno attuato poteva realisticamente scongiurarlo. Ne deriva che le ipotesi di reato prospettate contro di loro devono cadere in forza dell'operare della scriminante della legittima difesa

(tribunale di Trapani, sent. 3 giugno 2019, n. 112).

Per contiguità con la vicenda appena riassunta, si richiama la decisione del tribunale di Agrigento, intervenuta in merito alla nota vicenda che ha visto la nave *Sea Watch 3*, il 29 giugno 2019, attraccare al porto di Lampedusa per sbarcarvi circa 50 naufraghi, contravvenendo agli ordini delle autorità del porto e collidendo leggermente con un'imbarcazione della Guardia di finanza che intimava di sospendere la manovra. Il reato ipotizzato per la comandante della *Sea Watch 3*, Carola Rakete, era quello di resistenza a pubblico ufficiale (art. 337 del codice penale). Il tribunale di Agrigento (sent. 2 luglio 2019) ricostruisce l'intera vicenda che ha avuto come esito lo scontro nel porto di Lampedusa tra le imbarcazioni della ONG umanitaria e delle forze armate italiane. La *Sea Watch 3* aveva tratto in salvo, in acque internazionali, 53 naufraghi. Nonostante le indicazioni contrarie provenienti dalle autorità italiane, e dichiarando di non avere alternative per il trasferimento dei naufraghi presso un porto sicuro, la comandante della nave decideva di trasferire i migranti tratti in salvo nel porto italiano di Lampedusa. Infatti, i porti libici e tunisini non offrivano alcuna garanzia di presa in carico adeguata dei migranti e quelli maltesi erano troppo distanti. La nave, con il suo carico di naufraghi, rimane al largo di fronte al porto di Lampedusa 14 giorni, in attesa di un'autorizzazione che però tarda ad arrivare, anche in ragione del braccio di ferro politico che si è instaurato sulla vicenda, sia in Italia sia sul piano europeo. Con il precipitare della situazione sanitaria e di sicurezza a bordo della nave, la comandante decide di non aspettare oltre e di attraccare. In questo scenario si colloca l'episodio della collisione. Il tribunale riconosce che la comandante della nave si è trovata di fronte all'obbligo di conformarsi alle norme di diritto del mare in tema di salvataggio di naufraghi, a cui si opponevano nella circostanza le autorità costiere italiane. In base all'art. 51 del codice penale («l'adempimento di un dovere imposto da una norma giuridica [...] esclude la punibilità»), la sua condotta, astrattamente configurabile come delitto di resistenza a pubblico ufficiale, non è pertanto punibile.

## 1.5. Discriminazione – questioni generali

### 1.5.1. Discriminazione basata sulla nazionalità o l'origine etnica

Alcune decisioni hanno dato applicazione alle norme del D.lgs 215/2003 che attua la direttiva 2000/43/CE, contro le discriminazioni basate su razza e origine etnica. (Per altri casi in cui le corti hanno trattato «reati di odio» in relazione al diritto alla libertà di opinione e espressione, v. anche sopra, paragrafo 1.3.2.)

La Corte d'appello di Brescia (sez. I, sent. 18 gennaio 2019, n. 96), rigettando il ricorso della condannata in primo grado, conferma che costituisce comportamento discriminatorio (con la conseguenza che il giudice ne ordina la cessazione, il pagamento del danno, la non ripetizione, e l'adozione di misure atte a prevenire casi simili, nonché la pubblicazione della condanna sulla stampa) la diffusione via *Facebook* di un messaggio del seguente tenore: «Questo è

l'elenco di tutte le cooperative e fondazioni e altri operatori che con la faccetta misericordiosa di chi fa la beneficenza stanno invece LUCRANDO sul traffico di clandestini... questi enti prendono PIÙ DI 1000 EURO AL MESE PER OGNI IMMIGRATO! Tutti soldi nostri, ma se il Governo proprio vuole usare i nostri soldi per mantenere qualcuno, che mantenga i suoi cittadini almeno, non quelli dell'Africa!». La pubblicazione di un simile testo è una forma di discriminazione collettiva, che denigra i richiedenti asilo e irride alle associazioni che li assistono. Costituendo quindi una forma di molestia che prende spunto dalle caratteristiche etnico-razziali dei migranti. È stata confermata la legittimità ad agire di alcune associazioni iscritte nel registro ministeriale degli enti che assistono i migranti.

Il tribunale di Roma (sez. II, sent. 28 gennaio 2019, n. 798) accerta il carattere discriminatorio del bando di concorso pubblico per mediatori culturali da assumere nell'amministrazione della giustizia, che limitava la partecipazione ai soli cittadini italiani con esclusione sia dei cittadini UE, sia dei cittadini non-UE titolari di permesso di soggiorno di lungo periodo o permanente, rifugiati e titolari di protezione sussidiaria. (v. anche *Annuario 2019*, p. 211).

### 1.5.2. Discriminazioni verso le coppie omosessuali in materia di procreazione assistita

La Corte costituzionale (sent. 221/2019, del 23 ottobre 2019) era stata investita della questione sul carattere discriminatorio delle norme della legge 40/2004 sulla fecondazione medicalmente assistita che permettono l'accesso a tali pratiche soltanto alle coppie eterosessuali, e rendono pertanto sanzionabile l'utilizzo di tali tecniche da parte di coppie omosessuali. Secondo la Corte, la legge ha la funzione di ovviare alla sterilità o infertilità umana patologica. Non va pertanto intesa come uno strumento volto ad assicurare il desiderio di genitorialità di individui o coppie che non hanno tali patologie. È d'altro canto evidente che il tipo di procreazione a cui le norme della legge sono orientate è quello che prevede una madre e un padre di sesso diverso. La scelta del legislatore tiene conto di una molteplicità di elementi socio-culturali storicamente identificati e persegue l'obiettivo di salvaguardare la dignità della persona. I principi di cui si lamenta la violazione – articoli 2, 3, 31, 32 Cost. e articoli 8 e 14 CEDU, sono stati accuratamente soppesati sia in sede di discussione parlamentare sia nel quadro delle molte pronunce della Corte costituzionale che sono intervenute sulla legge in oggetto. Lo stesso vale per gli altri parametri internazionali citati in proposito, in particolare gli articoli 2, 17 e 23 ICCPR e 5, 6, 22, 23, 25 della Convenzione sui diritti delle persone con disabilità. L'idea che una coppia formata da due genitori di sesso diverso, viventi e di età fertile, sia in linea di massima il luogo più idonea per accogliere e crescere un nuovo nato non appare irrazionale né arbitraria. Nel caso delle coppie omosessuali (il procedimento in cui si è incardinata la questione di costituzionalità riguardava una coppia formata da due donne), l'infertilità è fisiologica e «strutturale», non patologica. Le due situazioni sono quindi profondamente e ontologicamente diverse. Ciò esclude che si possa parlare di un trattamento discriminatorio, cioè di un trattamento diverso dato a situazioni strutturalmente simili. Il divieto di accesso alla fecondazione assistita per

le coppie omosessuali non costituisce quindi una discriminazione contraria alla Costituzione.

## **1.6. Diritti delle persone con disabilità**

### **1.6.1. Congedo per assistere persone con disabilità. Indennità di accompagnamento**

La legge 104/1992 permette al lavoratore dipendente di accedere a congedi speciali per assistere un familiare con disabilità. Qualunque abuso costituisce un illecito che provoca un nocumento ai danni del datore di lavoro e dell'ente previdenziale che rimborsa il trattamento economico del dipendente. Ciò tuttavia non implica che il lavoratore che usufruisce del congedo per assistere con continuità e in via esclusiva il congiunto disabile debba costantemente trovarsi presso la persona con disabilità. Nel caso specifico, la Corte d'appello accoglie l'impugnazione della sentenza di primo grado e annulla il licenziamento di una cassiera che, nei giorni di congedo per assistere la madre disabile convivente con la famiglia della donna, oltre a prestare assistenza durante le ore notturne e in vari altri momenti della giornata, si occupava anche di altre faccende personali, mentre la madre, in sua assenza, attendeva alla propria vita di relazioni, facendosi eventualmente accompagnare, occasionalmente, da persone diverse dalla figlia. Quest'ultima rimaneva comunque costantemente reperibile e a disposizione della persona assistita. Ciò è sufficiente per escludere che vi sia stato abuso (Corte d'appello di Campobasso, sent. 26 ottobre 2019, n. 257).

Secondo il tribunale di Roma, l'indennità di accompagnamento prevista dalla legge 18/1980 spetta anche a chi assiste una persona con disabilità intellettive che, pur fisicamente perfettamente in grado di provvedere alle proprie necessità (mangiare, assumere farmaci, vestirsi, ecc.), senza una persona di sostegno non sarebbe in grado di realizzarle nei modi e nei tempi dovuti se non mettendo a rischio la propria dignità e salute o creando disagio e pericolo per gli altri (tribunale di Roma, sez. lavoro, sent. 28 maggio 2019, n. 5159).

### **1.6.2. Inclusione in ambito scolastico**

Le sezioni unite della Cassazione civile si sono pronunciate in merito al Piano educativo individualizzato – PEI, ossia il documento, redatto congiuntamente da scuola e servizi socio-sanitari locali, che definisce anno per anno le esigenze di inclusione scolastica dell'alunno con disabilità a partire dalla scuola dell'infanzia definendo, in particolare, il fabbisogno di ore di sostegno. Le controversie relative all'avvio e alla definizione del PEI, comprese quelle relative alle ore di copertura, sono di competenza della giustizia amministrativa. Una volta approvato, il PEI cristallizza un vero e proprio diritto fondamentale dell'alunno, la cui mancata attuazione (che si pretende di giustificare con carenze finanziarie o di organico della scuola) costituisce violazione dell'obbligo assunto dall'Amministrazione nei riguardi del bambino e della sua famiglia e una discriminazione indiretta basata sulla disabilità; le relative controversie sono pertanto di competenza del giudice



ordinario. (Cassazione civile, sez. unite, sent. 8 ottobre 2019, n. 25101; v. anche TAR Sicilia, Palermo, sez. III, sent. 7 febbraio 2019, n. 343).

Varie sentenze dei TAR ribadiscono che è compito dell'amministrazione definire, attraverso il PEI, il fabbisogno di ore di sostegno degli alunni con disabilità. La determinazione delle ore deve essere fatta anno per anno, sulla base delle esigenze concrete del minore, che possono variare in modo dinamico seguendo i progressi o i regressi del minore; la mancata adozione del PEI o la sua incompletezza rendono impossibile disporre una corretta definizione delle ore da assegnare ai docenti di sostegno e comportano la illegittimità dei relativi atti e la condanna dell'amministrazione a produrre e applicare il PEI (v. TAR Valle d'Aosta, Aosta, sez. I, sent. 14 gennaio 2019, n. 2; Campania, Napoli, sez. IV, sent. 2 gennaio 2019, n. 15; sez. VIII, sentenze 11 febbraio 2019, n. 737; 5 marzo 2019, n. 1233; 1 aprile 2019, n. 1825; sez. IV, sent. 22 ottobre 2019, n. 5005; TAR Molise, Campobasso, sez. I, sent. 5 dicembre 2019, n. 435). La mancanza di risorse finanziarie non può essere un motivo valido per negare l'assegnazione di insegnanti di sostegno agli alunni con disabilità nei modi determinati dal PEI (TAR Campania, Napoli, sez. VIII, sent. 5 marzo 2019, n. 1214; 10 giugno 2019, n. 3140; TAR Lazio, Roma, sez. III, sent. 4 aprile 2019, n. 4471). L'accertamento giudiziale del diritto a un insegnante di sostegno può essere fatto solo per l'anno considerato dal relativo PEI, dal momento che quest'ultimo deve essere prodotto ogni anno (entro il 30 luglio) per l'anno scolastico successivo. Non è quindi possibile chiedere preventivamente l'accertamento del diritto al sostegno per gli anni scolastici successivi a quello per cui il PEI è stato redatto (TAR Campania, Napoli, sez. IV, sentenze 21 gennaio 2019, n. 314; 4 novembre 2019, n. 5211). Il danno non patrimoniale che va risarcito nel caso di mancata assegnazione dell'insegnante di sostegno a un alunno con disabilità che ne aveva diritto va calcolato tenendo conto del danno relazionale, causato dalla mancata fruizione dell'azione didattica che l'insegnante avrebbe potuto esercitare, e della ridotta integrazione nell'ambito della classe; a ciò si deve aggiungere la sofferenza morale conseguente alla discriminazione subita (TAR Campania, Napoli, sez. IV, sent. 2 dicembre 2019, n. 5668).

## 1.7. Diritti sociali

### 1.7.1. Diritto alla salute e accesso ai farmaci

Il Consiglio di Stato (sez. II, sent. 15 luglio 2019, n. 4967) respinge il ricorso presentato dalla società farmaceutica Novartis contro una serie di provvedimenti che avevano permesso l'utilizzo dell'Avastin per la cura di forme di maculopatia associate all'età, nonostante il farmaco fosse stato immesso sul mercato per la cura di alcune forme tumorali. L'uso dell'avastin fuori-etichetta (off-label) doveva essere monitorato dalle autorità sanitarie e effettuato con modalità che prevedevano il suo confezionamento in monodosi da parte delle farmacie ospedaliere. Questo uso fuori etichetta era anche stato ritenuto rimborsabile dal sistema sanitario nazionale in quanto un farmaco alternativo, il lucentis, prodotto e commercializzato dalla stessa Novartis e da una controllata di Roche, risultava di gran lunga più costoso (oltre dieci volte tanto). I due farmaci peraltro sono stati al centro di una indagine sollevata dall'Autorità garante della concorrenza sul mercato (AGCOM). Novartis e Roche sono state sanzionate nel 2014 per 180 milioni di euro poiché, pur consapevoli che i due farmaci potevano essere entrambi efficaci in campo

oftalmologico, avevano concordato di non richiedere alle autorità europee e italiane l'immissione sul mercato dell'avastin per la maculopatia, ma di fare autorizzare a tale scopo solo il lucentis, farmaco molto più costoso, e avevano esagerato le potenziali controindicazioni dell'avastin allo scopo di sostenere l'utilizzo del ben più costoso lucentis, dalla cui produzione e vendita entrambe traevano profitto. Secondo Novartis, la possibilità di prescrivere – e porre a carico del sistema sanitario nazionale – l'avastin per una terapia non prevista dall'etichetta (ma che la letteratura aveva ampiamente dimostrato essere efficace per la maculopatia) violava il diritto dell'UE. La CGUE ha tuttavia smentito tale interpretazione con una sentenza del 2018. Per il giudice italiano, è scientificamente provato che i due farmaci – avastin e lucentis – sono del tutto sovrapponibili nella cura della maculopatia, e il primo, se somministrato nelle forme previste dall'Autorità italiana del farmaco, non presenta controindicazioni per i pazienti. Il Consiglio di Stato inoltre riconosce la legittimità della scelta fatta dalle autorità italiane di porre a carico del sistema sanitario nazionale il costo dell'avastin off-label per la cura della maculopatia senile, in quanto il lucentis, per il suo costo, non poteva essere considerato una valida alternativa al primo. Per essere «valida», osservano i giudici, l'alternativa farmacologica deve essere non solo equivalente dal punto di vista medico-scientifico, ma anche dal punto di vista economico. Il costo del lucentis avrebbe comportato l'impossibilità di curare tutti i pazienti che ne avessero bisogno e avrebbe pertanto leso il diritto alla salute.

### 1.7.2. Sicurezza sul lavoro. Dispositivi di protezione individuale

La Suprema Corte (Cassazione penale, sez. IV, sent. 21 marzo 2019, n. 27971), pronunciandosi in relazione al processo per la morte sul lavoro di un operaio inviato a compiere manutenzioni su un binario di una doppia linea ferroviaria e travolto da un convoglio in corsa sul secondo binario, ha ritenuto giustificata la condanna per omicidio colposo inflitta al responsabile della ditta incaricata della manutenzione. La squadra di intervento infatti – una ditta operante in subappalto – era stata inviata sul luogo della manutenzione senza essere informata del fatto che il traffico ferroviario su entrambi i binari della tratta non era ancora stato sospeso. L'ipotetica imprudenza dei lavoratori è dunque da considerare inidonea a escludere la responsabilità penale del titolare della ditta.

In caso di incidenti sul lavoro, la condotta colposa del lavoratore fa venire meno la responsabilità del datore di lavoro solo se si tratta di un comportamento gravemente colposo e «abnorme». Nel caso deciso dalla Cassazione civile, la persona incaricata dello smontaggio di un capannone per conto di una ditta assoldata da un Comune, era rimasta vittima del crollo strutturale della costruzione. L'incaricato del datore di lavoro che gli aveva suggerito di soprassedere non aveva chiarito che si trattava di rinviare l'operazione per gravi motivi di sicurezza. Il giudice di merito aveva ritenuto che la vittima avesse agito in modo imprudente, applicando l'art. 1227 del codice civile (concorso del fatto colposo del creditore alla formazione del danno); la Cassazione ritiene invece che la responsabilità civile ai sensi dell'art. 2087 del codice civile per la morte dell'operatore sia ascrivibile al datore di lavoro, che non aveva adeguatamente informato e formato la persona incaricata dell'attività (Cassazione civile, sez. lavoro, sent. 25 novembre 2019, n. 30679).

Una addetta alle pulizie che lavorava presso uno stabilimento era stata colpita da un braccio meccanico staccatosi dalla catena di lavorazione per il confezionamento di prodotti da forno. La dipendente aveva iniziato a lavorare mentre gli impianti erano in movimento. Benché operare con le macchine in funzione fosse interdetto agli addetti alle pulizie, non è possibile considerare il suo comportamento gravemente imprudente o imprevedibile; spettava al committente fermare i macchinari e comunque vigilare sulla sicurezza della lavoratrice. Sussiste pertanto la responsabilità dell'imprenditore ai sensi dell'art. 2087 del codice civile (Cassazione civile, sez. lavoro, sent. 25 febbraio 2019, n. 5419; Corte d'appello di Trento, sent. 18 maggio 2019, n. 58; Corte d'appello di Roma, sez. III, sent. 4 settembre 2019, n. 5349).

La Cassazione ha affermato che costituiscono dispositivi di protezione individuale (DPI) non soltanto quelli prodotti e utilizzati specificamente per la protezione da specifici rischi, ma anche qualsiasi attrezzatura che possa costituire una barriera effettiva a rischi per la salute. Il datore di lavoro deve pertanto provvedere non solo a fornire al lavoratore i DPI, ma anche a gestire il loro trattamento. Nel caso di specie, i dipendenti di una azienda di smaltimento rifiuti avevano chiesto il rimborso di quanto pagato nel corso degli anni per il lavaggio, a spese proprie, degli indumenti da lavoro forniti dall'azienda. Secondo la Cassazione, l'art. 2087 del codice civile, norma di chiusura del sistema di prevenzione degli infortuni e malattie professionali, pone a carico del datore di lavoro il lavaggio degli indumenti forniti, che è essenziale per la funzionalità degli stessi alla tutela della salute dei lavoratori (Cassazione civile, sez. lavoro, sent. 16 dicembre 2019, n. 33133; v. anche sez. VI, sent. 9 ottobre 2019, n. 25401).

L'art. 2087 del codice civile è al centro anche della decisione (Cassazione civile, sez. lavoro, sent. 29 marzo 2019, n. 8911) riguardante il licenziamento di un macchinista delle Ferrovie dello Stato che si era ripetutamente rifiutato di operare senza avere un secondo addetto alla guida del treno. La Corte precisa che l'obbligo del datore di lavoro derivante dall'art. 2087 riguarda la predisposizione di tutti i dispositivi idonei a tutelare la sicurezza del lavoratore, sia quelli previsti per legge, sia quelli dettati dalle migliori conoscenze tecniche e sperimentali disponibili. Tale responsabilità tuttavia non è di tipo oggettivo, e il lavoratore ha l'onere di provare che le misure contestate sono effettivamente inferiori agli standard considerati sufficienti. Secondo la Corte d'appello di Milano, l'art. 2087 del codice civile, pur riguardando in primo luogo i dipendenti, si applica anche ai professionisti che operano nei locali di un'azienda; l'azienda sanitaria locale è dunque responsabile per l'incidente occorso a un odontoiatra che operava, in base a un contratto privatistico, in un ambulatorio dell'azienda, e che aveva subito una frattura al pollice a causa del malfunzionamento della sedia su cui si trovava il paziente (Corte d'appello di Milano, sez. lavoro, sent. 3 ottobre 2019, n. 1219). La Cassazione ha anche ritenuto la necessità di valutare l'eventuale responsabilità di un ente regionale di gestione di residenze universitarie per l'uccisione, da parte di ignoti, della portiera-custode della residenza, vittima di una rapina durante il turno di lavoro. Poiché infatti non doveva essere ignoto all'ente il fatto che era prassi custodire per un certo tempo presso l'ufficio della custode delle somme di denaro relative

al pernottamento degli studenti, i responsabili della residenza avrebbero dovuto provvedere a installare dispositivi antirapina adeguati (Cassazione civile, sez. lavoro, sent. 18 novembre 2019, n. 29879).

### 1.7.3. Diritti dei consumatori. Pubblicità ingannevole

Il Consiglio di Stato (sent. sez. IV, 15 luglio 2019, n. 4976) ha trattato le segnalazioni provenienti dall'AGCOM relative ai messaggi contenuti nel sito di TripAdvisor il cui contenuto risultava ingannevole. Secondo l'AGCOM, alcune recensioni di servizi turistici offerti sulla piattaforma, pur essendo false – cioè provenienti da soggetti che non avevano mai usufruito di quei servizi – venivano nondimeno messe in evidenza nel sito, per il loro carattere particolarmente efficace (in senso positivo o negativo). Più in generale, il sistema di controllo messo in campo da TripAdvisor per evitare le recensioni non veritiere si è dimostrato inadatto a impedirne del tutto la diffusione, con ciò creando le condizioni per distorsioni nella concorrenza e di inganno del consumatore. Il tutto, in contrasto con quanto l'azienda asserisce circa la affidabilità e trasparenza del suo sistema di orientamento del consumatore. La sanzione di 500.000 euro comminata dall'AGCPM nel 2014 è stata impugnata dalle due società – TripAdvisor e TripAdvisor Italy – che gestiscono il portale, presso il TAR di Roma che ha accolto la domanda e annullato la sanzione. Il Consiglio di Stato, invece conferma il carattere ingannevole, e quindi in contrasto con gli articoli 20, 21 e 22, del Codice del consumo (D.lgs 206/2005) di una serie di affermazioni contenute nel portale e riguardanti l'affidabilità e l'oggettività delle informazioni ivi contenute (frasi come «TripAdvisor offre consigli di viaggio affidabili, pubblicati da veri viaggiatori»). Il Consiglio di Stato tuttavia riduce a 100.000 euro l'entità della sanzione, anche in considerazione del fatto che nel portale, oltre a affermazioni come quella riportata, sono presenti anche avvertenze che mettono sull'avviso il consumatore circa i limiti del controllo sulle singole recensioni che il sistema può attuare.

Il TAR del Lazio ha esaminato il caso di una campagna pubblicitaria congiunta della società sportiva Calcio Napoli e della Deutsche Bank lanciata per raccogliere abbonamenti alla stagione calcistica 2011-12, in cui l'abbonamento allo stadio di calcio era accompagnato dalla pubblicità di una serie di prodotti finanziari, tra cui in particolare il finanziamento offerto dalla banca per l'acquisto dell'abbonamento stesso. L'AGCOM nel 2012 aveva ritenuto la pubblicità in questione ingannevole e inflitto una sanzione di 100.000 euro alla società calcistica e di 200.000 euro alla banca. Il finanziamento dell'abbonamento annuale, in varie tipologie, era pubblicizzato come «a tasso zero»; ma in realtà non erano presenti – se non in forma di non facile lettura – alcune informazioni essenziali (in particolare il Tasso Annuo Effettivo Globale – TAEG), da cui il consumatore avrebbe potuto evincere l'esistenza di costi non dichiarati. Il TAR segnala che, benché informazioni dettagliate fossero poi rinvenibili nella documentazione che accompagna il contratto di finanziamento, ai sensi della normativa sulla pubblicità ingannevole ciò che conta in primo luogo è il messaggio che «aggancia» il consumatore al primo contatto. Ciò è tanto più importante nella materia della finanza al consumo, dove il divario di conoscenze tra chi propone il servizio e il consumatore medio è notoriamente ampio. Poiché le norme sulla pubblicità ingannevole si applica-

no a prescindere dall'emergere di un danno economico per il consumatore, non è rilevante l'osservazione che il danno economico per gli abbonati è stato di minima entità. La condanna è pertanto confermata, così come la sanzione (TAR Lazio, Roma, sent. 1 agosto 2019, n. 10193).

#### 1.7.4. Diritto di sciopero

La Corte costituzionale ha escluso che costituisca una violazione dei principi costituzionali (articoli 3, 24, 11 Cost., anche in riferimento all'art. 6 CEDU) la circostanza che la legislazione vigente (in particolare la legge 146/1990 sulla regolamentazione del diritto di sciopero) non proibisca la pratica adottata dalle associazioni degli avvocati di indire plurime astensioni dalle udienze, accomunate dalle medesime ragioni di protesta, senza comunicazione preventiva della durata complessiva dell'astensione. La Consulta constata infatti che per evitare un danno sproporzionato ai cittadini e la lesione del diritto di accesso alla giustizia, già sussistono norme di legge e di autoregolamentazione idonee a contenere gli effetti delle azioni di «blocco delle udienze» potenzialmente lesivi dei diritti della cittadinanza (sent. 14/2019 del 31 gennaio 2019).

Anche se non sono espressamente richiamati nell'elenco (peraltro non tassativo) delle attività per cui la legge 146/1990 prevede restrizioni al diritto di sciopero, i servizi di sicurezza aeroportuali, essendo direttamente funzionali alla garanzia del diritto alla vita e all'incolumità delle persone, rientrano tra i servizi pubblici essenziali. Il diritto di sciopero dei lavoratori addetti a tali servizi può dunque esercitarsi solo nei limiti definiti dalla normativa per i servizi pubblici essenziali (Cassazione civile, sez. lavoro, sent. 2 ottobre 2019, n. 24633). A proposito delle azioni di «picchettaggio» (misure dimostrative adottate dai lavoratori in sciopero per ostacolare l'accesso al lavoro dei colleghi non aderenti alla protesta), il Consiglio di Stato ha escluso che tale attività possa essere considerata di per sé vietata o pericolosa; essa è parte del diritto di sciopero e può avere luogo legittimamente, purché non assuma connotazioni violente o minacciose tali da condizionare la libertà dei lavoratori o mettere a repentaglio la sicurezza pubblica (Consiglio di Stato, sez. III, sent. 6 novembre 2019, n. 7575).

#### 1.7.5. Ritenute previdenziali e retribuzioni

La crisi economico-finanziaria post-2008 ha posto molte aziende di fronte a una carenza di cassa, con scarsa possibilità di accedere al credito bancario. Alcuni imprenditori hanno dovuto fronteggiare un doppio obbligo, quello di pagare tasse e contributi lavorativi, e quello di garantire il regolare pagamento delle retribuzioni ai loro dipendenti, non facile da contemperare. Una imprenditrice del Bresciano aveva deciso di dare precedenza ai suoi obblighi verso i lavoratori, omettendo il pagamento dei contributi (dovuti all'INPS e solo indirettamente ai dipendenti) per poter corrispondere i salari senza discontinuità. La Suprema Corte (Cassazione penale, sez. III, sent. 15 maggio 2019, n. 36421) smentisce l'assunto dell'impresa, secondo cui l'obbligo di pagare le retribuzioni giustificava (in forza dell'art. 51 codice penale: non è illecito l'atto compiuto per l'adempimento di un obbligo) l'omesso versamento dei contributi previdenziali per gli stessi lavoratori. In realtà, secondo la Corte, i due obblighi non possono essere contrapposti, trattandosi in ogni caso di diritti dei lavoratori dipendenti; in più, solo l'obbligo di pagare i contributi previdenziali è sostenuto da norme penali, che sanzionano con la reclusione fino a tre anni se l'omesso versamento supera i

10.000 euro annui (art. 2, d.l. 463/1983).

## 1.8. Immigrazione, cittadinanza

### 1.8.1. Memorandum Italo-libico del 2017: sua natura di trattato internazionale

Nel 2018 la Corte costituzionale aveva dichiarato inammissibile la questione di costituzionalità per conflitto di attribuzione sollevata da alcuni parlamentari in relazione al memorandum d'intesa tra Italia e Libia del 2017, adottato con semplice atto del Presidente del Consiglio dei Ministri e non con una legge del Parlamento. Il motivo del rigetto si basava sul fatto che solo il Parlamento, e non i singoli parlamentari, può sollevare questo genere di questioni (v. *Annuario 2019*, p. 217-8). Nel 2019, il Consiglio di Stato (sez. III, sent. 2 settembre 2019, n. 6028) rigetta anche la domanda di accesso civico, ai sensi del Capo V della legge 241/1990 sul procedimento amministrativo e il diritto di accesso, agli atti relativi all'attuazione del Memorandum Italia-Libia, avanzata da un cittadino e dalla Coalizione italiana per le libertà e i diritti civili (CILD). Secondo il Consiglio di Stato (che conferma analogo determinazione del TAR di Roma), la stessa normativa sull'accesso civico (d.lgs 33/2013), esclude che questo possa essere ammesso sulle materie riguardanti la difesa e le questioni militari, nonché le relazioni internazionali (art. 5-bis), materie a cui evidentemente il Memorandum si riferisce. L'accesso a documenti riguardanti le riunioni del comitato misto italo-libico e ai dati sul contrasto dell'immigrazione clandestina, il traffico di persone, ecc., anche con riguardo al finanziamento di tali attività, è stato legittimamente negato, in quanto si tratterebbe di atti da un lato meramente tecnici, dall'altro relativi a questioni su cui è giustificato il massimo riserbo, avendo a che fare con il contrasto di organizzazioni criminali. Non sarebbe d'altro canto possibile per il giudice amministrativo pretendere di interferire con gli organi esecutivi per verificare l'esistenza di altri e non meglio specificati documenti illegittimamente tenuti segreti. Su questi aspetti comunque, osserva il Consiglio di Stato, vigilano le strutture interne all'amministrazione nonché l'Autorità anti-corruzione italiana (ANAC), con possibilità di azione ben più penetranti di quelle regolate dall'accesso civico.

### 1.8.2. Accesso *iure sanguinis* alla cittadinanza italiana di discendenti di sudditi dell'impero austro-ungarico

Un cittadino brasiliano, discendente di emigranti provenienti dal Trentino, immigrato in Italia nel 2005, aveva richiesto la cittadinanza italiana in base alla l. 14 dicembre 2000, n. 379 (Disposizioni per il riconoscimento della cittadinanza italiana alle persone nate e già residenti nei territori appartenuti all'Impero austro-ungarico e ai loro discendenti). Tra il 2005 e il 2008 aveva potuto anche lavorare, in quanto titolare di un permesso di soggiorno per attesa cittadinanza. Nel 2008 però la Provincia autonoma di Trento emanava una nota, a sua volta fondata su un atto del Ministero dell'interno, con cui dichiarava che il permesso di soggiorno per attesa cittadinanza non autorizzava il titolare a svolgere attività lavorativa sul territorio italiano. Otte-

nuta la cittadinanza italiana nel 2012, l'individuo in questione chiedeva inutilmente l'annullamento del provvedimento che gli aveva impedito di lavorare tra il 2008 e il 2012, nonché un risarcimento del danno patito a questo riguardo. Il giudice amministrativo investito della questione ha dunque sollevato la questione di costituzionalità della legge del 2000 (e del correlato art. 6 del Testo Unico sull'immigrazione) nella parte in cui non prevedeva che il permesso di soggiorno per attesa cittadinanza rilasciato ai discendenti di sudditi dell'Impero austro-ungarico emigrati prima del 16 luglio 1920 consentisse lo svolgimento di attività di lavoro. Questo regime infatti comportava una diversità di trattamento, contraria all'art. 3 Cost., rispetto agli altri immigrati in attesa di cittadinanza, presenti in Italia a titolo diverso, e che, in forza di questo diverso titolo, potevano lavorare. La Corte costituzionale (sent. 149/2019 del 19 giugno 2019) muove dal considerare in primo luogo la natura peculiare della l. 379/2000, che attribuiva la cittadinanza secondo il puro criterio dello *ius sanguinis*, senza chiedere un minimo periodo di residenza in Italia, a chiunque producesse la documentazione richiesta e effettuasse entro il 2005 una dichiarazione a tal fine, anche presso un consolato italiano all'estero. La commissione istituita per esaminare tutte le domande avrebbe dovuto terminare i suoi lavori entro il 2010, ma al 2019 risultava ancora operativa. Sono pertanto numerose le situazioni simili a quella che ha dato origine al caso in questione. In effetti, il permesso di soggiorno per attesa cittadinanza era stato attribuito ai soggetti la cui posizione era in corso di valutazione ai fini della concessione della cittadinanza in base alla legge 379/2000, sul presupposto che la procedura sarebbe stata completata in tempi rapidi; e poiché la cittadinanza poteva essere concessa senza nemmeno richiedere la presenza in Italia dell'interessato, la possibilità di lavorare in Italia per il titolare di tale permesso non era stata nemmeno regolata. In conclusione, la questione di costituzionalità è giudicata inammissibile, perché è compito del giudice fornire un'interpretazione costituzionalmente orientata delle norme sull'immigrazione tale da mettere la persona in condizione di ottenere un titolo di residenza che consenta l'esercizio del diritto costituzionalmente garantito di svolgere attività lavorativa, ovviando alla patologica situazione di ritardo nella verifica dei criteri di attribuzione della cittadinanza.

### 1.8.3. Accesso alla cittadinanza

La concessione della cittadinanza italiana costituisce una misura rispetto alla quale l'autorità pubblica gode della più ampia discrezionalità. Ciò comporta che la decisione finale possa essere impugnata solo quando risulti fondata su indagini del tutto insufficienti o su dati di fatto inesistenti o su una motivazione illogica, incoerente o irragionevole. Tra i requisiti oggettivi che devono essere valutati rientra l'essere percettore di un reddito superiore al minimo sociale (stabilito in circa 8.600 euro all'anno per il singolo e 11.000 per una coppia, più circa 500 euro per ogni figlio a carico). Questo criterio economico prevale anche in presenza di una completa integrazione sociale dello straniero nella società italiana. Il requisito va peraltro riferito al nucleo familiare. Il TAR ha pertanto annullato come illegittimo il decreto che negava la concessione della cittadinanza italiana a una persona che, pur non arrivando al minimo richiesto con il proprio reddito personale, lo superava se nel computo veniva compreso anche l'assegno sociale del coniuge (TAR Lazio, Roma, sez. I, sent. 6 settembre 2019, n. 10791).

Le informazioni che giustificano il diniego della concessione della cittadinanza sono riservate e l'interessato, in base alla legge, non ha alcun diritto a cono-

scerle nel dettaglio, essendo sufficiente che il decreto menzioni il riferimento a «motivi inerenti la sicurezza della Repubblica». La pericolosità sociale dello straniero richiedente prescinde dalla riferibilità allo stesso di fatti penalmente rilevanti (TAR Lazio, Roma, sez. I, sentenze 3 aprile 2019, n. 4391; 4 settembre 2019, n. 10728).

Una delle condizioni per la concessione della cittadinanza è la residenza per almeno dieci anni sul territorio dello Stato. La prova della residenza può essere data solo fornendo i dati dell'anagrafe comunale. Qualunque altra prova è infatti inammissibile e non vale evocare a tal proposito lungaggini amministrative o altri impedimenti (TAR Friuli-Venezia Giulia, Trieste, sez. I, sent. 30 aprile 2019, n. 186). Il fatto di aver rifiutato un ordinario controllo stradale per verificare le condizioni psicofisiche alla guida può comportare il rigetto della eventuale domanda di concessione della cittadinanza italiana presentata da uno straniero, anche se quest'ultimo risulta regolarmente residente in Italia da oltre dieci anni e è socialmente ben integrato (v. per es. TAR Lazio, Roma, sez. I, sent. 4 gennaio 2019, n. 110).

#### 1.8.4. Apolidia

Davanti alla Corte di cassazione sono pervenuti i ricorsi di un individuo, originario della ex-Iugoslavia, arrivato in Italia prima dell'estinzione della stessa, e destinatario nel 2016 di due provvedimenti di espulsione, essendo privo di permesso di soggiorno valido per l'Italia. La situazione del ricorrente è riconducibile a quella di apolide. Non rileva infatti che l'interessato non abbia mai dato impulso alla procedura per il riconoscimento di apolidia. Sulla base della Convenzione di New York sull'apolidia del 1954, ratificata dall'Italia nel 1962, è apolide la persona che nessuno Stato considera come proprio cittadino nell'applicazione della sua legislazione. Il formale riconoscimento di tale status non ha valore costitutivo, ma solo ricognitivo dell'apolidia, che può esistere pertanto come situazione «di fatto». È stato appurato infatti che nessuno dei Paesi che componevano la Iugoslavia – non, in particolare, la Bosnia Erzegovina, nel cui territorio la persona aveva vissuto prima di trasferirsi in Italia – riconosce il ricorrente come proprio cittadino. La Convenzione di New York contiene una generale proibizione dell'espulsione dell'apolide da parte dello Stato in cui è stato ammesso (salvo i casi in cui costituisca un pericolo per la sicurezza). La regola si deve estendere per analogia anche agli apolidi «di fatto» (Cassazione civile, sez. I, sent. 19 giugno 2019, n. 16489).

#### 1.8.5. Diritti sociali dei cittadini immigrati

La Corte costituzionale, con la sentenza 50/2019, si pronuncia in relazione ad alcuni casi sollevati incidentalmente nel corso di procedimenti proposti da cittadini non-UE, titolari di permesso di soggiorno per motivi familiari, che si erano visti rigettare dall'INPS la domanda di assegno sociale perché privi della «carta di soggiorno» (ora «permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo»). La limitazione nell'accesso all'assegno sociale previsto per tutte le persone regolarmente presenti in Italia da almeno 10 anni, di età superiore ai 65 anni e con un reddito inferiore a una determinata soglia, basata sulla titolarità del permesso di soggiorno di lungo termine, era stata introdotta dalla legge finanziaria per l'anno 2001. Secondo i giudici rimettenti, questa



norma costituisce una discriminazione fondata sulla nazionalità, dal momento che introduce una distinzione nell'accesso a tale prestazione sociale basata esclusivamente sulla nazionalità, in contrasto con gli articoli 3, 38 (diritto all'assistenza sociale) e 10.2 Cost. (quest'ultimo congiuntamente all'art. 14 CEDU: divieto di discriminazione basata sulla nazionalità). La Corte costituzionale riconosce che, per quanto attiene alle prestazioni che soddisfano un bisogno primario dell'individuo, l'art. 2 Cost. sulla garanzia dei diritti inviolabili – più ancora dell'art. 38 Cost. – esclude ogni discriminazione fondata sulla nazionalità o sulla durata della residenza in Italia del beneficiario. L'assegno sociale agli ultra-65enni, tuttavia, non si connota come prestazione sociale essenziale, poiché eccede il soddisfacimento dei bisogni primari della persona e può ben essere condizionata dal legislatore all'esistenza di un comprovato legame con il territorio, come rappresentato, nel caso dei cittadini non-UE, dalla titolarità del permesso di soggiorno di lunga durata. Il criterio identificato dalla legge non appare pertanto né irragionevole né arbitrario, poiché risulta legato alla natura solidaristica dell'assegno sociale, che è corrisposto a fronte di una prolungata permanenza del beneficiario, come lavoratore o ad altro titolo legittimo, sul territorio dello Stato. La sentenza ribadisce le considerazioni già svolte dalla Consulta nella sentenza 222/2013 (v. *Annuario 2014*, p. 220). La questione di costituzionalità è pertanto rigettata.

Anche nel 2019 alcune sentenze hanno riscontrato il carattere discriminatorio della pratica dell'INPS di negare a cittadini stranieri, il beneficio dell'assegno di natalità, previsto per i nuclei familiari al di sotto di una certa soglia di reddito alla nascita di un figlio, dalla legge 190/2014 (v. *Annuario 2019*, p. 217). Il Tribunale di Torino (ord. 28 maggio 2019) ha accertato la natura discriminatoria del diniego, opposto dal Comune di Torino e dall'INPS, al riconoscimento del «bonus bebè» previsto dall'art. 74 del D.lgs 26 marzo 2001, n. 151 a vantaggio di due donne egiziane, titolari di permesso unico di soggiorno lavoro, che avevano avuto figli nel 2018. La motivazione del diniego era che la legge poneva il requisito del permesso di soggiorno di lunga durata, che le interessate non avevano. Il tribunale ha viceversa ritenuto che dovesse darsi applicazione al principio di parità di trattamento tra tutti i lavoratori, contenuto nella direttiva 2011/98 sul permesso di soggiorno unico per cittadini non europei. La parificazione tra lavoratori nazionali (o dell'UE) e cittadini di Paesi terzi non consente di differenziare, per quanto riguarda questi ultimi, tra titolari di permesso di soggiorno lavoro e permesso di soggiorno di lunga durata. (Il principio è stato implicitamente fatto proprio anche in Corte costituzionale, ord. 52/2019). La condotta dell'INPS è stata ritenuta discriminatoria anche dalla Corte d'appello di Brescia con le sentenze 26 febbraio 2019, nn. 89 e 90.

Secondo il tribunale di Milano (sez. lavoro, sent. 27 marzo 2019), la delibera del Comune di Vigevano che imponeva ai residenti cittadini di Paesi non-UE, per accesso a determinati benefici sociali, una serie di certificazioni e documenti da richiedere nel proprio Paese d'origine, è discriminatoria e illegittima. Benché norme generali in materia di autocertificazione diano ampio margine per limitare la possibilità per gli stranieri di autocertificare determinate situazioni, le disposizioni in materia di ISEE (Indicatore della Situazione Economica Equivalente) sono più specifiche nell'equiparare la situazione dei cittadini italiani a quella dei residenti anche non-UE, ed è a queste che il Comune avrebbe dovuto attenersi.

## 1.9. Diritto di cronaca e di critica. Diritto alla vita privata e familiare

### 1.9.1. Diritto di cronaca e di critica e reato di diffamazione

La Cassazione ritiene di annullare senza rinvio una sentenza di condanna per diffamazione riferita a una vicenda in cui, durante una trasmissione televisiva del 2011 dichiaratamente dedicata al «gossip» su personaggi di un *reality show*, uno di costoro (un cosiddetto «tronista») era stato accusato di farsi pagare per la partecipazione a eventi di beneficenza. La Suprema Corte ha ritenuto che il diritto alla reputazione della persona in questione debba cedere rispetto al diritto di critica esercitato dai suoi detrattori. Il diritto di critica è da intendersi come distinto dal diritto di cronaca, in quanto non necessariamente legato a fatti specifici di cui sia necessario provare la verità, caratterizzandosi piuttosto come una valutazione personale circa fatti o caratteristiche di una persona. La Corte inoltre ammette che l'argomento dei comportamenti personali dell'individuo in questione rientri tra i temi di interesse pubblico sui quali può esercitarsi il diritto di critica, in quanto riconosce l'ampia popolarità di cui godono i programmi televisivi di «gossip» incentrati su personaggi che attirano l'interesse di una vasta fascia di persone. Quanto alla «continenza» delle espressioni usate per la critica, anch'essa deve essere valutata riferendosi alle caratteristiche di tali programmi, in cui espressioni sferzanti e colorite sono la regola e possono essere accettate purché pertinenti e non meramente gratuite. Il «tronista» in questione d'altro canto era ben consapevole del tipo di dibattito a cui aveva consapevolmente scelto di partecipare. (Cassazione penale, sez. V, sent. 20 marzo 2019, n. 32829). Sulla distinzione tra diritto di cronaca e diritto di critica si veda anche Cassazione penale, sez. V, sent. 24 gennaio 2019, n. 7340, in cui, con riferimenti alla giurisprudenza della CtEDU, si precisa che la cronaca attiene ai fatti, mentre l'opinione critica si sostanzia in giudizi di valore di natura necessariamente congetturale.

Il diritto di cronaca esclude che una affermazione contenuta in una pubblicazione giornalistica online sia considerata una diffamazione a mezzo stampa se l'autore sottopone le fonti utilizzate a una adeguata verifica circa la loro fondatezza (deve essere anche accertata la rispondenza della notizia o del commento a un interesse pubblico e il carattere civile delle espressioni utilizzate). Non costituisce una verifica sufficiente aver verificato su Wikipedia la correttezza delle informazioni utilizzate nell'articolo. Il giornalista che aveva erroneamente attribuito alla persona offesa un suo coinvolgimento nella strage di Bologna del 1980 sulla scorta di alcuni riferimenti generici rintracciati su Wikipedia è pertanto responsabile di diffamazione a mezzo stampa (Cassazione penale, sez. V, sent. 15 aprile 2019, n. 38896). In un altro caso, invece, la Suprema Corte è investita di un ricorso in cui le figlie di un partigiano avevano accusato di diffamazione uno storico che in un saggio aveva attribuito (peraltro in forma dubitativa) al loro genitore un ruolo attivo nell'ideare la strage di Rovetta (Brescia), cioè l'esecuzione sommaria ad opera di un gruppo partigiano di 43 militi della Repubblica di Salò catturati nei giorni immediatamente successivi il 25 aprile. Secondo i giudici, se i dati storici sono raccolti in modo corretto e senza intenzioni offensive della memoria degli individui coinvolti, anche se i riferimenti bibliografici dovessero risultare incompleti o le conclusioni non univoche, ciò costituisce esercizio del diritto di critica storica, e in nessun modo può tradursi nel reato di diffamazione. L'eventuale confutazione delle conclusioni proposte dallo studioso va condotta con gli strumenti della storiografia, non con quelli del diritto penale (Cassazione penale, sez. V, sent. 9 settembre 2019, n. 42755).

Su un blog, un attivista aveva pubblicato, accanto a frasi accertate come genuine, una frase falsamente attribuita al leader del partito Lega Nord Matteo Salvini, in cui quest'ul-

timo avrebbe accusato i meridionali di non aver partecipato alla Resistenza contro il nazi-fascismo per codardia. Secondo i giudici di merito, e la stessa Corte di cassazione, l'aver inserito la frase falsa all'interno di altre dichiarazioni correttamente attribuibili all'uomo politico costituisce diffamazione a mezzo stampa. Non può ritenersi presente l'esimente della satira, poiché l'articolo non aveva toni ironici e la mescolanza di dichiarazioni vere e affermazioni falsamente riportate rendeva l'articolo complessivamente ingannevole (Cassazione penale, sez. V, sent. 10 maggio 2019, n. 34129).

Una decisione del tribunale di Rovigo (sent. 12 giugno 2019, n. 331) conferma che, se le indagini non hanno consentito di individuare di numero di IP da cui proveniva il commento diffamante pubblicato sul profilo Facebook dell'imputato, quest'ultimo non può essere condannato per il reato di diffamazione, nonostante il contenuto del commento pubblicato, questo perché non si può escludere che altra persona abbia utilizzato il profilo dell'imputato per mettere in rete il testo offensivo.

### 1.9.2. Diffamazione e discriminazione

Il Tribunale di Milano era stato investito da un reclamo per discriminazione, ai sensi dell'art. 43 del D.lgs 286/1998 (Testo Unico sull'immigrazione), avanzato contro la società che pubblica il quotidiano «Liberò» da una cooperativa operante, tra le altre cose, nel settore dell'accoglienza ai migranti. Il giornale aveva pubblicato nel 2017 un articolo non firmato dal titolo «Turpe speculazione. Elenco dei papponi che si arricchiscono con la tratta dei neri. Nel 2016 fatturati milionari per Coop ed associazioni cattoliche». Nell'elenco annunciato dal titolo rientrava anche la cooperativa in questione. Gli articoli 43 e 44 del testo unico sull'immigrazione (integrati dal D.lgs 215/2003 e dal D.L. 59/2008, di trasposizione della direttiva europea 2000/43), prevedono infatti che individui e enti possano proporre un'azione civile contro la discriminazione per motivi di razziali, etnici, nazionali o religiosi. L'obiettivo è quello di far cessare e sanzionare gli atti che producono discriminazioni dirette o indirette, comprese le molestie che hanno uno scopo o un effetto discriminatorio. Secondo la cooperativa, l'articolo contestato aveva denigrato, con effetto discriminatorio, i suoi utenti stranieri e in generale la sua attività. La testata giornalistica doveva pertanto essere censurata alla stregua delle norme contro la discriminazione per motivi etnici o razziali. Il giudice osserva che la norma antidiscriminazione censura la condotta di soggetti che con i loro atti possono danneggiare direttamente o indirettamente l'autore del reclamo in ragione di un rapporto di potere che hanno nei suoi confronti: datore di lavoro, gestori di servizi o autorità amministrative. In questo caso, invece, la molestia deriva da un esercizio dell'attività giornalistica. È pertanto opportuno riportare la controversia nell'alveo della responsabilità per diffamazione (come del resto chiesto dal ricorrente in via subordinata rispetto all'accertamento dell'atto discriminatorio). Il tribunale osserva che le modalità con cui le informazioni relative ai finanziamenti pubblici forniti alle cooperative che svolgono attività di accoglienza di immigrati e richiedenti asilo erano state riportate dal quotidiano avevano ecceduto i limiti del diritto di cronaca e costituiscono pertanto diffamazione, condannando l'editore di «Liberò» al pagamento di 25.000 euro a titolo di danno alla reputazione (la posizione del direttore editoriale della testata, Vittorio Feltri, originariamente indicato come autore dell'atto discriminatorio in quanto direttore editoriale, è stata stralciata, dal momento

che la sua posizione non è equiparabile a quella di direttore responsabile e che non era stato provato che fosse lui l'autore dell'articolo in questione). (Tribunale di Milano, sez. I, ord. 13 giugno 2019, n. 60124).

In materia di condotte discriminatorie, si rinvia anche sopra, al paragrafo 1.5.

### 1.9.3. Diritto all'oblio

La Cassazione, ribaltando il giudizio della Corte d'appello, rinvia per un nuovo giudizio la causa intentata da due persone, vittime di un reato e che avevano testimoniato in un processo ripreso dalle telecamere di una trasmissione RAI, perché nella trasmissione mandata in onda il loro volto non era stato travisato che parzialmente e la loro voce risultava del tutto riconoscibile. Ciò costituisce una violazione del loro diritto alla *privacy*, vista anche la natura delle informazioni personali su cui verteva la testimonianza mandata in onda, sproporzionatamente posto in secondo piano rispetto al diritto di cronaca. Invece di dare per scontata la potenziale riconoscibilità delle testimoni, e giustificando il bilanciamento operato dall'azienda tra diritto cronaca e *privacy* in nome del limitato numero di conoscenti che le avrebbero riconosciute, la corte avrebbe dovuto concentrarsi sulla idoneità effettiva delle misure tecniche adottate dalla RAI per evitare, in questi e altri casi, la riconoscibilità delle persone filmate (Cassazione civile, sez. III, sent. 4 aprile 2019, n. 9340).

A distanza di oltre 25 anni dai fatti, un quotidiano sardo rievoca l'uxoricidio commesso dal ricorrente, all'epoca condannato a 12 anni di carcere, pena interamente scontata. La pubblicazione dell'articolo aveva fatto rinascere nell'uomo angosce e paure, compromettendo la sua salute, oltre ad avere compromesso la sua immagine pubblica. Il ricorso per danni intentato contro il quotidiano è respinto in primo e in secondo grado. La Cassazione esamina il caso con un'ordinanza interlocutoria e una sentenza delle sezioni unite. Queste ultime svolgono un'ampia analisi della normativa e della giurisprudenza, italiana e europea, circa il conflitto tra diritto di cronaca e diritto alla vita privata, in particolare sotto il profilo del diritto all'oblio, richiamato nella legislazione in materia di *privacy*. In relazione al caso specifico, tuttavia, le sezioni unite osservano che più che di diritto di cronaca si dovrebbe parlare di diritto alla rievocazione storica, poiché l'articolo criticato non trattava di fatti contemporanei, ma ricordava vicende vecchie di un quarto di secolo. Collocata in questa diversa prospettiva, l'esigenza di riportare fedelmente con nome e cognome i protagonisti di una vicenda dolorosa del passato non appare invincibile. Sul diritto alla rievocazione storiografica del passato deve quindi, secondo la Cassazione, prevalere il diritto alla riservatezza dei protagonisti di quella storia, a meno che non sussista un rinnovato interesse pubblico alla conoscenza di quei fatti cronologicamente lontani, ovvero i protagonisti della vicenda abbiano ricoperto o ricoprano una funzione che li rendano noti. Nel caso in questione, non risultavano motivi specifici che giustificassero un particolare interesse pubblico alla conoscenza dei dettagli della vicenda trascorsa, né la persona indicata aveva un profilo pubblico tale da giustificare la compressione del suo diritto a lasciare coprire dall'oblio la sua storia personale. Il ricorso è quindi accolto e la sentenza cassata. (Cassazione civile, sezioni unite, sent. 22 luglio 2019, n. 19681).

### 1.9.4. Trattamento illecito di dati personali

La nuova legge in materia di privacy (D.lgs 101/2018) non ha sostanzialmente modificato la normativa sul trattamento illecito di dati personali (art. 167). Di conseguenza continua risultare irrilevante dal punto di vista penale l'attività di invio massiccio di e-mail, per lo più di contenuto pubblicitario, a un ampio numero di destinatari. Perché si realizzi la fattispecie penale, infatti, occorre provare l'intenzione di procurare un danno al destinatario. Per il singolo destinatario di una campagna pubblicitaria via e-mail risulta difficile dimostrare che l'eliminazione di una o più email indesiderate procuri un pregiudizio significativo – e questo a prescindere dal fatto che talvolta chi lamenta lo spamming non ha provveduto a richiedere, come è suo diritto, la cancellazione del proprio indirizzo dagli archivi del mittente. (Cassazione penale, sez. III, sent. 20 giugno 2019, n. 41604).

Il reato di trattamento illecito di dati personali sussiste invece nel caso in cui un uomo, per una «bravata», ha postato per breve tempo su siti porno dei fotomontaggi realizzati con le immagini tratte dai rispettivi profili Facebook di 17 ragazze di sua conoscenza, senza naturalmente il consenso delle interessate. Le donne avevano ritirato la querela per diffamazione dopo che l'autore del fatto aveva offerto loro spontaneamente il pagamento di un risarcimento. L'articolo del codice della privacy tuttavia ha una applicabilità autonoma (Cassazione penale, sez. III, sent. 19 giugno 2019, n. 43534).

## 1.10 Diritti delle donne

### 1.10.1. Femminicidio

Oltre a quello del femminicidio (secondo la banca dati Eures sugli omicidi dolosi in Italia, delle 130 donne uccise in Italia nel 2018, 108 sono state uccise da un loro familiare, dal partner o ex-partner), anche il tema dei maltrattamenti in famiglia (art. 572 del codice penale) è stato affrontato in un certo numero di decisioni della Corte Suprema. La Cassazione, in un caso di brutale omicidio commesso dal compagno ai danni di una donna che negli anni era già stata oggetto di condotte qualificabili come maltrattamenti, ha precisato che l'accusa di omicidio volontario non può essere confusa con quella di maltrattamenti in famiglia aggravati dalla morte della vittima. La vicenda dimostrava come l'estrema violenza con cui la donna era stata colpita costituiva chiara espressione della volontà di cagionarne la morte e giustificava quindi la condanna per omicidio doloso, e non quella per maltrattamento aggravato (Cassazione penale, sez. I, sent. 11 luglio 2019, n. 12292). La Corte suprema rigetta anche un ricorso in cui il condannato per femminicidio suggeriva che l'aggravante della premeditazione doveva essere esclusa visto che l'uccisione dell'ex compagna, pur indubbiamente preparata attraverso l'acquisto abusivo della pistola e altre condotte funzionali all'esito finale, aveva avuto luogo di giorno e senza apparentemente curarsi di essere stato inquadrato nelle fasi precedenti all'aggressione da svariate telecamere di sorveglianza. La determinazione all'atto doveva pertanto essersi formata in modo precipitoso e l'omicidio qualificarsi come omicidio d'impeto. Secondo la Corte, viceversa, l'inter-

pretazione dei fatti come omicidio premeditato non è affatto contraddittoria, così come non è contestabile la circostanza che l'autore del fatto fosse stato già denunciato (benché non ancora processato, ma oggetto di un provvedimento cautelare di allontanamento – evidentemente non rispettato) per il reato di atti persecutori (*stalking*) nei confronti della stessa donna (Cassazione penale, sez. I, sent. 27 maggio 2019, n. 1396). La Cassazione conferma infine l'ordinanza del giudice territoriale che stabiliva la custodia cautelare in carcere per l'autore di un'aggressione violenta ai danni della ex fidanzata. Le modalità dell'aggressione, compiuta a colpi di martello alla testa, fanno ritenere che l'ipotesi di tentato omicidio sia più corretta di quella – proposta dall'imputato – di lesioni personali; né può avere rilievo, per concedere gli arresti domiciliari con eventuale controllo tramite «braccialetto elettronico», il fatto che la donna si sia fortunatamente ripresa dalle conseguenze della violenza subita. La considerazione del forte rischio di reiterazione dell'atto, motivata alla luce del profilo personale dell'interessato, induce a considerare corretta la decisione del giudice che ha disposto la carcerazione dell'uomo (Cassazione penale, sez. I, sent. 13 marzo 2019, n. 38865).

### 1.10.2. Maltrattamenti in famiglia; violenza sessuale

In tema di maltrattamenti in famiglia, in un caso che riguardava le sistematiche vessazioni imposte a una donna, vedova di un affiliato alla mafia, segregata in casa dai membri della famiglia di lui con la minaccia, tra le altre, di sottrarle ogni rapporto con le figlie, la Corte ha affermato che tali condotte non possono essere scusate con riferimento al contesto culturale profondamente maschilista dell'ambiente familiare in questione. La legge infatti non prevede tra le cause di giustificazione una esimente «culturale» (Cassazione penale, sez. V, sent. 25 marzo 2019, n. 21133). La Suprema Corte ha anche ritenuto che integri il reato di maltrattamenti nei confronti della moglie la condotta del marito che impone la presenza nella casa familiare o in un appartamento collegato della propria amante, pur in assenza di espliciti comportamenti violenti o minacciosi (Cassazione penale, sez. VI, sent. 30 maggio 2019, n. 35677).

Il giudice per le indagini preliminari di Torino non conferma l'accusa di maltrattamenti in famiglia nei confronti della figlia di una coppia che aveva assistito alle violenze del padre – affetto da malattia psichica – nei confronti della madre nel quadro di una separazione conflittuale, in quanto esclude che esistesse nell'uomo la coscienza e volontà di infliggere alcuna sofferenza alla bambina. Con la legge 69/19 (cosiddetto «codice rosso» per i reati contro donne e minori), l'art. 572 del codice penale sui maltrattamenti in famiglia prevede che il minore sia sempre da considerare persona offesa quando i maltrattamenti avvengono in sua presenza, e quindi a prescindere dalla volontà o consapevolezza dell'autore. I fatti in questione però hanno avuto luogo prima dell'entrata in vigore di tale norma, che non può quindi trovare applicazione. L'esclusione dell'intenzionalità, da parte del padre, di infliggere sofferenze alla figlia va desunta dalla stessa posizione della bambina, che ha sempre spontaneamente appoggiato il padre e non ha pertanto mai «percepito» come rivolte a sé le condotte che invece colpivano la madre (tribunale di Torino, sent. 28 ottobre 2019, n. 1715).

In tema di violenza sessuale (art. 609-*bis* del codice penale), la Cassazione ha ribadito che il procedimento è avviato d'ufficio nel caso in cui la vittima sia maggiorenne ma l'autore del

fatto sia il genitore o il tutore. La precisazione conferma una giurisprudenza consolidata, ma si rende necessaria alla luce della formulazione non cristallina della norma dell'art. 609-*septies* (4), n. 2. La Corte osserva infatti che, poiché il fondamento della procedibilità d'ufficio è il condizionamento che la vittima può subire da parte dell'autore del fatto nella sua decisione di segnalare o meno la violenza, non ci sono motivi di riservare questa tutela ai soli minori d'età, in quanto la situazione di sudditanza può sussistere anche dopo la maggiore età (Cassazione penale, sez. III, sent. 7 febbraio 2019, n. 14021).

La Suprema Corte cassa una sentenza d'appello che aveva riformato la condanna inflitta in primo grado a due individui che erano stati riconosciuti autori di violenza sessuale nei riguardi di una ventiduenne. I giudici di secondo grado avevano ricostruito in modo del tutto alternativo i fatti accertati dal tribunale, affermando che la giovane avrebbe coinvolto i due in una nottata di eccessi, inventandosi poi la violenza per giustificarsi agli occhi della madre. Tra gli elementi a supporto di questa ricostruzione «alternativa» dei fatti vi sarebbe, tra le altre cose, l'aspetto non particolarmente avvenente della ragazza. Dopo aver ricordato che, in base al principio per cui la condanna è pronunciata in sede penale quando la colpevolezza dell'imputato risulta provata oltre ogni ragionevole dubbio e che pertanto è ammesso che il giudice d'appello riformi la sentenza di primo grado sulla base di una critica meramente demolitoria delle argomentazioni poste a fondamento della condanna, i giudici della Suprema Corte richiamano la crescente importanza, anche sul piano processuale, data dalla legislazione vigente al ruolo delle vittime di reato e afferma che per ribaltare le dichiarazioni fornite dalle stesse, particolarmente con riguardo a reati come quello in questione, richiede un impianto argomentativo ben più solido di quello che chiama in causa l'aspetto fisico della vittima. La sentenza di assoluzione è quindi annullata e il caso è rinviato ad altro giudice d'appello (Cassazione penale, sez. III, sent. 5 marzo 2019, n. 15683).

Secondo la Cassazione, integra il reato di violenza sessuale (e non quello meno grave di molestie) indurre la vittima – una ragazza di meno di 14 anni – mediante comunicazioni online incessanti e continuate, a rapporti sessuali virtuali. È stato accertato che esito della condotta non è stato un semplice turbamento della vittima, ma una profonda compressione della sua libertà personale in campo sessuale, compatibile con il reato di violenza sessuale (Cassazione penale, sez. III, sent. 5 luglio 2019, n. 41951).

## 1.11. Diritti dei bambini

### 1.11.1. Il regime della messa alla prova nel processo minorile

La Corte di cassazione dubita delle legittimità costituzionale del regime di messa alla prova nel procedimento della giustizia minorile. Infatti, in caso di fallimento della messa alla prova e di obbligo quindi per il giudice minorile di procedere alla condanna del minore, la legge non prevede che il tempo di messa alla prova possa essere detratto nella determinazione della condanna. Questa circostanza, oltre a operare solo per i minorenni e non per gli autori di reato adulti, si traduce nell'imposizione di sanzioni inevitabilmente sproporzionate, poiché alla afflittività della pena si aggiunge il tempo della messa alla prova, con violazione degli articoli 3, 27 e 31 Cost. Secondo la Corte costituzionale (sent. 68/2019 del 29 marzo 2019), diversamente da quanto avviene per la messa alla prova o per l'affidamento in prova ai servizi sociali nel caso degli adulti, l'istituto della messa alla prova nel processo minorile (articoli 28 e 29 dPR 448/1988 (disposizioni sul processo penale a carico di imputati minorenni) non ha alcuna finalità afflittiva, ma solo

uno scopo educativo. Non può quindi essere messo sullo stesso piano di una sanzione penale. Fare ciò anzi, equivarrebbe a vanificare del tutto la sua funzione, poiché il ragazzo potrebbe considerare opportunisticamente la propria assegnazione a un percorso di istruzione o formazione come una modalità più leggera di scontare la pena.

### 1.11.2. La detenzione domiciliare speciale Il regime della messa alla prova nel processo minorile

La Corte costituzionale ha riconosciuto la illegittimità costituzionale del meccanismo normativo (incentrato sull'art. 58-*quater* (1), (2) e (3) della legge 354/1975 sull'Ordinamento penitenziario) per cui la detenzione domiciliare speciale come misura alternativa al carcere, che consente alla madre o, se del caso al padre, di bambini sotto i dieci anni di scontare nel proprio domicilio e insieme ai figli parte della pena, nel caso in cui il detenuto abbia subito la revoca di un'altra misura alternativa, può essere concessa solo dopo tre anni da tale revoca. La norma fa infatti gravare sul detenuto le conseguenze di una precedente inosservanza delle prescrizioni legate a un beneficio. La detenzione domiciliare speciale, viceversa, va intesa come istituto volto in via prioritaria a tutelare i diritti del bambino, in attuazione dell'art. 31 Cost. (protezione dell'infanzia) e della CRC (v. anche *Annuario 2015*, pp. 215-216). La norma che imponeva tale rigido automatismo è pertanto dichiarata incostituzionale (Corte costituzionale, sent. 18 luglio 2019, n. 187).

### 1.11.3 Reato di pedopornografia

Il reato di offerta di materiale pedopornografico (art. 600-*ter* (3) del codice penale) si realizza anche inviando foto di contenuto pedopornografico via WhatsApp a una sola persona, e anche se la foto origina da un autoscatto fatto dalla stessa vittima. La Cassazione tratta la vicenda di uno studente universitario che casualmente, usando il cellulare di un'amica prestatogli in occasione di una foto di gruppo, si imbatte in alcuni autoscatti intimi fatti dalla ragazza presenti nella memoria dell'apparecchio e li acquisisce per sé. Il successivo invio delle foto a un terzo individuo dà il via alla diffusione incontrollata delle immagini. Nel testo dell'art. 600-*ter*, l'ipotesi della diffusione di materiale autoprodotta dalla vittima non è esplicitamente menzionata, ma costituisce indubbiamente una modalità di commissione del reato del tutto compatibile con la lettera della disposizione e coerente con le finalità della norma. La Cassazione conferma dunque la condanna e esclude che ciò possa costituire un'applicazione retroattiva di una interpretazione incriminatrice della norma non prevedibile al momento del fatto (Cassazione penale, sez. III, sent. 21 novembre 2019, n. 5522).

Il reato di cui all'art. 600-*ter*(1), n. 1 (utilizzo di minorenni per realizzare spettacoli pornografici o per la produzione di materiale pornografico) si realizza anche quando si induca il minorenne a produrre lui stesso tale materiale, facendo nascere l'idea o corroborando l'idea già formata. La norma infatti mira a punire chi strumentalizza il minore ai fini di procurarsi materiale pedopornografico, anche se la produzione di tale materiale è opera del minore stesso. (Cassazione penale, sez. III, sent. 18 aprile 2019, n. 26862).



#### 1.11.4. Stato di abbandono e adozione

In svariate decisioni, sia la Corte di cassazione sia i tribunali territoriali ribadiscono il principio, fondato sulla CRC e sulla giurisprudenza della CtEDU oltre che sull'art. 1 della l. 184/1983, che lo stato di abbandono e l'allontanamento del figlio dai genitori deve essere disposto solo in casi estremi e dopo che tutte le misure opportune per mantenere l'unità della famiglia originaria sono state inutilmente esperite.

Il giudice deve emettere un giudizio prospettico sulle possibilità di recupero delle capacità e competenze genitoriali, tenendo conto anche del possibile sostegno ai genitori che può venire dal resto della famiglia e con l'assistenza dei servizi sociali territoriali (Cassazione civile, sez. I, sent. 11 dicembre 2019, n. 32412; il ruolo positivo della famiglia allargata è sottolineato anche in c Cassazione civile, sez. I, sent. 4 novembre 2019, n. 28257). La mera espressione della volontà di accudire al figlio, peraltro, non è sufficiente a scongiurare l'apertura dello stato di abbandono, qualora la situazione fattuale accuratamente accertata in concreto porti a concludere che lo sviluppo armonico del minore sia impedito dal contesto familiare dato (Cassazione civile, sez. I, sentenze 11 dicembre 2019, n. 32410, 17 luglio 2019, n. 19154). La presenza di parenti entro il quarto grado (nonni) disposti a prendersi cura del minore d'età può giustificare la rinuncia a dichiarare lo stato di abbandono; ma l'idoneità dei parenti va accertata caso per caso (Cassazione civile, sez. I, sent. 4 dicembre 2019, n. 31672). Pur in presenza di condizioni materiali adeguate, la mancanza da parte dei genitori della assistenza morale necessaria alla crescita del figlio (privato del cosiddetto «diritto all'amore») può giustificare la dichiarazione dello stato di abbandono e quindi l'apertura delle procedure di adozione (Tribunale dei minorenni di Caltanissetta, sent. 15 novembre 2019). Analogamente, i progressi compiuti dai genitori etilisti non necessariamente comportano il venire meno della situazione che aveva determinato l'apertura dello stato di adottabilità del figlio, a meno che non risulti il definitivo superamento della lor dipendenza da alcool (Cassazione civile, sez. I, sent. 6 novembre 2019, n. 28522). Solo situazioni di lunga durata, e non disfunzioni di carattere transitorio, possono giustificare la dichiarazione dello stato di abbandono, che è legata a una perdurante incapacità dei genitori di fornire al figlio minore le cure materiali e psicologico-morali minime necessarie alla formazione della sua personalità, non derivante da forza maggiore. Tale situazione si può verificare in presenza di una patologia mentale (Cassazione civile, sez. I, sent. 31 ottobre 2019, n. 28207), o anche di condizioni di disabilità dei genitori a cui i servizi dello Stato non possano sovvenire in modo adeguato (Cassazione civile, sez. I, sent. 11 giugno 2019, n. 15730). In ogni caso, ciò che va accertata è l'inidoneità a svolgere le funzioni genitoriali, non lo stato mentale, la patologia o la disabilità in quanto tali (Corte d'appello, Milano, sent. 14 gennaio 2019, n. 5). Il recupero della idoneità a svolgere il ruolo di genitore da parte del padre di un minore dato in affidamento preadottivo ad un'altra famiglia, giustifica la revoca dello stato di abbandono e il ristabilimento del rapporto tra il figlio e il genitore naturale. La Cassazione ha confermato il giudizio del 2018 della Corte d'appello la quale aveva riconosciuto che l'apertura dello stato di abbandono era stata presa nel 2014 dal Tribunale per i minorenni senza valutare (per un ritardo nella trasmissione) una relazione dei servizi sociali dell'ottobre 2013, da cui si evinceva il recupero delle capacità genitoriali da parte del padre, ed era pertanto da annullare. Anche se nel frattempo erano passati quattro anni, durante i quali il minore si era inserito positivamente nella famiglia affidataria, la Cassazione ribadisce che l'ordinamento dà priorità al diritto del minore di vivere nella propria famiglia originaria,

prevalente rispetto al diritto alla continuità affettiva invocato dai genitori affidatari (Cassazione civile, sez. I, sent. 3 ottobre 2019, n. 24790).

La partecipazione del minore al procedimento di adozione è un dato acquisito nell'ordinamento italiano. Il minore deve poter essere audito in tutte le fasi del procedimento, compreso nel giudizio di appello (Cassazione civile, sez. I, sent. 23 gennaio 2019, n. 1887). La Cassazione ha annullato un procedimento di accertamento dello stato di adottabilità nel quale il minore non aveva potuto partecipare attraverso un proprio rappresentante; a quest'ultimo spetta eventualmente nominare il difensore tecnico (avvocato) (Cassazione civile, sez. I, sent. 7 maggio 2019, n. 12020).

La partecipazione del minore nel procedimento giudiziario che lo riguarda è ribadita come necessaria nei procedimenti in materia di sottrazione internazionale dei minori. Il decreto di rimpatrio, quindi, non è legittimo se non è stato sentito il minore, che può opporsi al rimpatrio stesso quando lo stesso è richiesto dopo un periodo superiore a un anno dalla sottrazione (Cassazione civile, sez. I, sent. 4 giugno 2019, n. 15254).

Da tempo (si riporta generalmente come precedente una sentenza del Tribunale dei minorenni di Bari del 2008) la giurisprudenza ha ritenuto di poter disporre la cosiddetta «adozione mite», utilizzabile nei casi in cui la famiglia di origine non è del tutto inidonea a sostenere il figlio e altri soggetti (affidatari) risultano in grado di svolgere le funzioni genitoriali. La base giuridica dell'adozione mite è costituita dall'art. 44 della l. 184/1983 sul diritto del minore a una famiglia, riguardante la «adozione in casi particolari». A differenza dell'adozione ordinaria, l'adozione mite non taglia i rapporti con la famiglia d'origine e può essere disposta quando tale organizzazione risulti effettivamente rispondente al miglior interesse del minore. La Cassazione civile (sez. I, sent. 23 ottobre 2019, n. 27206) ne ribadisce la legittimità, pur riconoscendo che, nel caso in esame, il tribunale territoriale la aveva correttamente esclusa, stante la riconosciuta inidoneità dei genitori naturali di essere di alcun beneficio per i figli.

La Corte di cassazione, con una sentenza che chiarisce la funzione di «chiusura del sistema» svolta dalla lettera d) dell'art. 44 della legge 184/1983, ha stabilito che l'adozione non legittimante «in casi particolari» può essere disposta a favore di un minore anche presso individui singoli o coppie, sposate o di fatto, e senza che l'orientamento sessuale degli adottanti abbia alcun rilievo diretto o indiretto. L'adozione in casi particolari è possibile quando tutte le forme di affidamento preadottivo sono risultate impraticabili. L'unico requisito fissato dalla legge è la differenza d'età di almeno 18 anni tra adottante e adottato. Ciò che va concretamente valutata è la rispondenza della misura al miglior interesse dell'adottato, di cui va in particolare salvaguardata la continuità affettiva e educativa. L'eventuale opposizione dei genitori biologici – privati della potestà genitoriale – non può costituire ostacolo (Cassazione civile, sez. I, sent. 26 giugno 2019, n. 17100; v. anche Tribunale dei minorenni di Genova, sent. 3 luglio 2019).

### 1.11.5. Riconoscimento del figlio; affidamento condiviso

Il riconoscimento da parte del padre del figlio minore di 14 anni nato al di fuori del matrimonio è un diritto fondamentale del padre, ma coincide anche con l'interesse del minore e il suo diritto alla genitorialità piena. Il fatto che tra le motivazioni del padre ci sia anche evitare il rimpatrio (trattandosi di cittadino straniero) non fa venire meno tale diritto, a meno che il mero fatto dell'accertamento della paternità non comporti un danno specifico allo sviluppo del minore. La Cassazione (Cassazione civile, sez. I,

sent. 14 febbraio 2019, n. 4526) conferma che l'esistenza di precedenti penali in capo al padre per reati non di violenza non è di ostacolo al riconoscimento di paternità. Il tribunale di Grosseto (sent. 15 gennaio 2019, n. 21) ha deciso invece di non procedere al riconoscimento delle figlie naturali di un cittadino straniero con precedenti penali per reati violenti, compresi reati nei confronti della madre delle minorenni, che aveva generalmente dimostrato un minimo interesse nei riguardi della prole.

La regola dell'affidamento condiviso dei figli, in caso di separazione dei genitori, trova applicazione, secondo la Cassazione, anche quando uno dei genitori risiede all'estero. Una eccezione al principio può essere ammessa solo se si dimostra che l'esercizio della bigenitorialità possa ledere al benessere psico-fisico del figlio (Cassazione civile, sez. I, sent. 6 marzo 2019, n. 6535).

#### 1.11.6. Diritto dei genitori a essere informati sull'andamento scolastico del figlio

I TAR pugliese ha stabilito che è illegittima la bocciatura di un alunno i cui genitori nei mesi precedenti non erano stati informati adeguatamente circa l'andamento scolastico del figlio. Il liceo in questione aveva predisposto e messo a disposizione delle famiglie un registro elettronico, consultabile via Internet, in cui erano riportati tutti i dati attinenti la frequenza e i risultati del ragazzo. Questo tuttavia non esimeva la scuola dal verificare che i genitori potessero effettivamente usufruire di tale strumento di comunicazione né dal mettere in campo ulteriori modalità di relazione con la famiglia. In mancanza di ciò, la scuola si è resa responsabile di un grave vizio procedimentale che rende il giudizio di non ammissione alla classe successiva illegittimo. (TAR Puglia, Bari, sez. I, sent. 5 settembre 2019, n. 1184).

#### 1.11.7. Ascolto de minore e autodeterminazione in campo relazionale

Il tribunale per i minorenni di Caltanissetta respinge con un proprio decreto la richiesta del padre di una sedicenne ospite di una comunità per minori di non autorizzare la permanenza della ragazza nell'abitazione del fidanzato, nonostante il parere favorevole della famiglia di quest'ultimo. Il giudice valuta la maturità dell'adolescente e ricorda come ai minorenni l'ordinamento riconosca significativi ambiti di autodeterminazione (capacità di svolgere attività di lavoro, capacità di riconoscere il proprio figlio, di contrarre matrimonio con il consenso del tribunale, ecc. Esiste quindi uno spazio di autonomia in ambito relazionale e affettivo che il genitore e le stesse istituzioni devono rispettare. L'opposizione del padre non esclude quindi che la ragazza possa trattenersi nei fine settimana, senza pernottamento, presso la famiglia del fidanzato, raccomandando alla famiglia di garantire un ambiente consono e ai servizi sociali e alla comunità alloggio di vigilare sull'autorizzazione (tribunale dei minorenni di Caltanissetta, decreto 13 agosto 2019).

#### 1.11.8. Dubbi sull'estensione ai figli nati fuori dal matrimonio del reato di omessa prestazione dei mezzi di assistenza

La Corte costituzionale (sentenza 189/2019 del 18 luglio 2019) è dovuta intervenire, su rinvio operato da sette diversi tribunali, per chiarire la portata di una operazione di semplificazione legislativa fatta nel 2018, con cui ci si riprometteva di inserire nel codice

penale una serie di disposizioni di contenuto penale sparse in svariate leggi. Tra queste, rientravano anche alcune norme che estendevano la garanzia penale dell'obbligo di fornire assistenza ai figli, fissato dall'art. 570 codice penale, anche ai casi di separazione e scioglimento del matrimonio. Sennonché, il nuovo 570-*bis* esordisce con le parole: «Le pene previste dall' 570 [che riguarda il caso in cui una persona faccia mancare ai figli i mezzi di sussistenza] si applicano al coniuge che si sottrae all'obbligo di corresponsione di ogni tipologia di assegno...». Il riferimento testuale al «coniuge» aveva fatto pensare che la norma non si potesse estendere ai figli nati fuori dal matrimonio, con evidente violazione del principio di eguaglianza e di protezione dell'infanzia (articoli 3 e 30 Cost.). Attraverso una complessa opera di interpretazione, anticipata peraltro da alcune sentenze della Cassazione, la Consulta giunge a ritenere non fondata la questione di incostituzionalità, nonostante la presenza nell'articolo in questione del riferimento al «coniuge», invece che al genitore. La Corte tuttavia invita il legislatore a chiarire il punto attraverso una riforma del testo dell'art. 570-*bis*, e stigmatizza la circostanza che una misura intesa a semplificare la normativa riportando nel codice penale norme altrimenti disponibili in altre leggi abbia creato in realtà incertezza rispetto a situazioni giuridiche che, prima dell'intervento «chiarificatore, non avevano prodotto dubbi di costituzionalità.

### 1.11.9. Violenza sui minori

In varie sentenze la Corte di cassazione ha chiarito alcuni aspetti della normativa penale che tutela i minori dalla violenza sessuale. Secondo Cassazione penale, sez. III, sent. 15 gennaio 2019, n. 11509, l'aggravante della minore età della vittima può cumularsi con quella della minorata difesa (art. 61.1 del codice penale). Nel caso specifico, una minore era stata vittima di violenza sessuale in un momento in cui non era più nella sfera di vigilanza della madre, né poteva chiedere aiuto a altri adulti. Nel caso di violenza sessuale, benché il reato preveda come presupposto, tra le altre cose, l'abuso di autorità, trova nondimeno applicazione l'aggravante (prevista dall'art. 61, n. 9 del codice penale) di aver commesso il fatto abusando della qualità di ministro di culto (Cassazione penale, sez. III, sent. 24 gennaio 2019, n. 23463).

## 1.12. Giusto processo: legge Pinto sull'irragionevole durata dei procedimenti

### 1.12.1. Questioni di costituzionalità

La legge 83/2012 aveva introdotto una disposizione nella legge 89/2001 (legge Pinto, sull'equo indennizzo in caso di durata eccessiva di un procedimento giudiziario) secondo la quale per potersi avvalere del ricorso per durata eccessiva del processo penale l'imputato doveva depositare una istanza di accelerazione del processo entro trenta giorni dal superamento dei termini della ragionevole durata del procedimento stesso. Analogamente, nei processi amministrativi, alla parte era stato imposto, nell'ambito della riforma del processo amministrativo, con norma entrata in vigore nel 2011, l'onere di presentare una istanza di prelievo quando risultassero superati i termini ragionevoli di durata. Le misure erano state introdotte con l'intento di «prevenire» - invece di solamente sanzionare *ex post* con il pagamento dell'equo inden-

nizzo al soggetto danneggiato – l’incorrere in procedure giudiziarie troppo lunghe, ponendo a carico delle parti un obbligo di «vigilare» sul rispetto dei termini di ragionevolezza. La Corte costituzionale, investita della questione di costituzionalità in rapporto a una serie di casi che avevano visto respingere la domanda di equa soddisfazione in ragione della mancata presentazione di tali domande «preventive», ha ritenuto che le norme introdotte nel 2011 e 2012 siano contrarie al diritto a un processo di durata ragionevole e di accesso effettivo alla giustizia per la garanzia dei propri diritti, sanciti nella CEDU (articoli 6.1 e 13), e quindi incostituzionali per contrarietà all’art. 117.1 Cost. L’istanza di prelievo e l’istanza di accelerazione infatti non producono alcun effetto di accelerazione del procedimento e possono al massimo valere per provare o meno l’interesse del ricorrente nella causa (Corte costituzionale, sentenze 34/2019, del 6 marzo 2019, e 169/2019, del 10 luglio 2019).

### 1.12.2. Problematiche applicative

Come ogni anno, anche nel 2019 sono state numerose le pronunce della Cassazione (e dei giudici di merito) che hanno riguardato l’applicazione della legge «Pinto». Alcune delle più significative sono riassunte nei paragrafi che seguono.

Le sezioni unite della Cassazione civile (sentenze 23 luglio 2019, n. 19883 e 26 luglio 2019, n. 20404) si sono pronunciate su una diffusa problematica derivante dai casi cosiddetti «Pinto su Pinto», cioè la irragionevole durata delle procedure amministrative (che dovrebbero concludersi in sei mesi e cinque giorni) finalizzate a dare esecuzione a una sentenza di equo indennizzo adottata per irragionevole durata del procedimento presupposto. In particolare, nel caso in cui il processo di esecuzione o il giudizio di ottemperanza scaturiti dalla mancata esecuzione della sentenza che accerta la durata eccessiva del procedimento presupposto e liquida l’equo indennizzo, si protraggano oltre un limite ragionevole, non è infatti chiaro se un nuovo ricorso «Pinto» possa essere proposto, se il secondo ritardo si debba ritenere collegato al primo, o se sia solo possibile ricorrere alla CtEDU invocando l’art. 6.1 CEDU. Con due sentenze «gemelle», molto articolate e incentrate sulla lettura della giurisprudenza della Suprema Corte e della CtEDU, le Sezioni unite si inseriscono dunque nel solco tracciato dalle sentenze del 2014 (v. *Annuario 2015*, p. 219), in cui era stabilito che i ritardi nei giudizi di esecuzione forzata o di ottemperanza potevano essere fatti valere, ai fini di un indennizzo per durata eccessiva, solo davanti alla CtEDU. La questione era stata affrontata anche nel 2016 (v. *Annuario 2017*, pp. 227-8) e in tale occasione le Sezioni Unite avevano dato particolare rilevanza al rispetto o meno del termine di sei mesi entro il quale l’amministrazione statale deve provvedere all’esecuzione della sentenza «Pinto» di cognizione: se il rispetto del termine, disatteso dall’amministrazione, è stato debitamente sollecitato dall’interessato, i procedimenti si possono ritenere congiunti; altrimenti vanno separati – e quello per l’esecuzione è competenza del giudice europeo. È peraltro richiamata, in particolare, la sentenza della CtEDU in *Bozza c. Italia* (v. *Annuario 2018*, p. 240), in cui si ribadisce che l’eccessiva durata del processo deve tenere conto, in modo unitario, sia dei tempi del procedimento presupposto, sia di quelli del procedimento Pinto e di quello necessario per eseguire quest’ultimo, senza che la possibi-

lità di accedere all'indennizzo dipenda dall'attivare una particolare procedura da parte del privato. Secondo la CtEDU, infatti, il privato che ha ottenuto una sentenza contro lo Stato non dovrebbe avviare un procedimento distinto per ottenerne l'esecuzione forzata di quanto gli è dovuto. Lo stesso Governo italiano aveva peraltro riconosciuto la propria inadempienza in relazione ad alcuni casi, portati davanti alla CtEDU, in cui appariva che, pur essendo scaduti i termini per l'impugnazione di una sentenza di che riconosceva il diritto all'equo indennizzo, l'indennizzo stesso non era mai stato corrisposto. Accogliendo la visione della CtEDU, e rivedendo la propria decisione del 2016, le Sezioni Unite quindi affermano che la «decisione definitiva» che può essere impugnata entro sei mesi per ottenere l'equo indennizzo in base alla legge Pinto può essere non solo quella che chiude il processo «Pinto», ma anche quella che mette fine all'esecuzione dell'obbligo di pagare l'indennizzo, senza che si possa condizionare la disponibilità dell'azione per l'equo indennizzo ad atti che il privato deve compiere entro un certo termine. In definitiva, la Corte stabilisce che: il ricorso «Pinto su Pinto» può essere proposto entro sei mesi non dalla sentenza che riconosce la durata eccessiva del procedimenti presupposto, ma anche entro sei mesi dalla conclusione definitiva della fase esecutiva (giudizio di esecuzione forzata o di ottemperanza); anche la durata della fase esecutiva (dal pignoramento dei beni dello Stato fino all'effettivo pagamento dell'indennizzo) vale per il calcolo della durata eccessiva di un procedimento; nel ritardo non va computato però il tempo tra la decisione Pinto di riconoscimento della durata irragionevole e l'avvio della procedura di esecuzione forzata da parte del privato; un ritardo eccessivo dello Stato, in questa specifica attività, non è coperto dalla legge Pinto e può solo essere fatto valere nell'ambito della CtEDU.

Cassazione civile, sez. 6, ord. 21 gennaio 2019, n. 1527 ha stabilito che, anche se in una causa amministrativa è stata disposta a vantaggio del cittadino la sospensione in via cautelare dell'esecuzione delle misure contestate, e anche se l'esito della causa si prefigura favorevole al cittadino stesso, tale sospensione non impedisce che l'ulteriore protrarsi del procedimento configuri una violazione del diritto a un processo di durata ragionevole. L'eccessiva durata causa infatti comunque un pregiudizio morale, benché presumibilmente minore di quello che sarebbe conseguito all'effettiva esecuzione degli atti impugnati.

La Corte di cassazione ha chiarito un punto (non contemplato dalla Legge Pinto), ovvero il caso in cui nessuna delle parti compaia nella procedura in camera di consiglio in cui la Corte d'appello decide sulla ragionevole durata del processo presupposto. I giudici in questo caso devono dichiarare il non luogo a provvedere sulla domanda di indennizzo; questo non estingue il giudizio, ma semplicemente impone alla parte interessata di chiedere in un secondo momento la riassunzione del procedimento (Cassazione civile, sez. III, sent. 29 agosto 2019, n. 21776).

Un lavoratore aveva intentato il procedimento previsto dalla legge Pinto per ottenere un indennizzo in relazione a una causa di lavoro iniziata nel 2002 e non ancora conclusa nel 2011. Nel 2012 la Corte d'appello gli riconobbe un equo indennizzo di circa 4.000 euro, avendo accertato che il ritardo superava i cinque anni e quantificato in 800 euro il danno non patrimoniale per ogni anno di ritardo. Nel 2017, essendo la causa sottostante ancora pendente, lo stesso cittadino chiedeva un nuovo indennizzo. La causa di lavoro successivamente si conclude con il rigetto delle richieste del cittadino. La Corte d'appello nuovamente investita della questione della durata eccessiva dello stesso procedimento

presupposto, accerta che esso ha ecceduto di dieci mesi la durata ragionevole e liquida un indennizzo di 266 euro. Nel 2016 infatti, con l'entrata in vigore della legge di stabilità per l'anno 2016 (l. 208/2015), le somme minime e massime da corrispondere per ogni anno di durata eccessiva di un procedimento giudiziario erano state abbassate a 400 e 800 euro (nel 2012 erano state fissate in 500 e 1500 euro (v. legge 89/2001, art. 2-*bis*). Inoltre, sempre dal 2016 il giudice può ridurre la somma dovuta anche al di sotto del minimo di 400 euro quando il procedimento riguardi un numero elevato di persone o quando il processo presupposto si concluda in modo contrario alle richieste del ricorrente. Il diverso trattamento nei due casi, che pure si riferiscono allo stesso procedimento presupposto, è ritenuto illegittimo dal ricorrente. La Cassazione tuttavia respinge tale dubbio, notando che il secondo ricorso è stato iniziato nel 2017 e quindi, in mancanza di norme che regolino le situazioni intermedie, la nuova normativa doveva essere applicata nella sua integralità (Cassazione civile, sez. II, sent. 14 ottobre 2019, n. 25837). Le nuove norme prescrivono anche che nessun indennizzo è dovuto al ricorrente che ha agito o resistito nel procedimento presupposto con la consapevolezza dell'infondatezza della propria pretesa. (l. 89/2001, art. 2.2-*quinquies*). Pur riprendendo un orientamento giurisprudenziale consolidato, la norma è applicabile solo dal 2016 ed incide non sulla determinazione dell'indennizzo, ma sulla esistenza del diritto a richiederlo (Cassazione civile, sez. II, sentenze 14 gennaio 2019, n. 595; 14 ottobre 2019, n. 25826). Sulla applicazione di tali criteri e quindi la quantificazione dell'indennizzo, il giudice territoriale (Corte d'appello) ha un margine di apprezzamento su cui, al di fuori dei casi di palese irragionevolezza, la Corte di cassazione non ha competenza (Cassazione civile, sez. II, sent. 28 maggio 2019, n. 14521).

Secondo il TAR del Trentino-Alto Adige (sez. I, sent. 30 settembre 2019, n. 113), quello all'equo indennizzo del danno non patrimoniale causato da un processo (amministrativo) di durata eccessiva è un diritto personalissimo dell'individuo parte nel procedimento; il suo avvocato quindi non può agire in conto proprio presso il Ministero della giustizia surrogandosi al proprio cliente.

## 1.13. Questioni penali

### 1.13.1. Legittima difesa

La legge 26 aprile 2019, n. 36 ha modificato l'art. 52 e altri del codice penale in materia di legittima difesa. La definizione fondamentale di questa causa di esclusione della illegittimità di un comportamento della persona che reagisce ad un'aggressione non subisce cambiamenti («Non è punibile chi ha commesso il fatto, per esservi stato costretto dalla necessità di difendere un diritto proprio od altrui contro il pericolo attuale di un'offesa ingiusta, sempre che la difesa sia proporzionata all'offesa»), ma si introducono una serie di misure che ne estendono la portata. In particolare, per chi reagisce con le armi o con altri mezzi a una intrusione nel proprio domicilio si stabilisce che il rapporto di proporzionalità sussiste «sempre», quando si tratta di difendere la propria o altrui incolumità o quando l'obiettivo è difendere i propri o altrui beni da parte dell'aggressore non c'è desistenza. Inoltre, all'autore dell'atto di legittima difesa dell'incolumità personale che dovesse risultare sproporzionato per sua colpa, si deve applicare l'ulteriore esimente di avere agito in stato di grave turbamento causato dalla situazione.

Alcune sentenze della Cassazione hanno contribuito a chiarire alcuni punti della nuova disciplina. Cassazione penale, sez. V, sent. 13 giugno 2019, n. 40414, ha trattato il caso di una persona che aveva colpito con una mazza da baseball un individuo trovato nella sua abitazione (in realtà era una persona nota, ma che l'agente non aveva riconosciuto), entrato in casa senza violenza né minaccia. La Corte ha ritenuto legittima la condanna per lesione personale, senza ammettere la applicabilità della legittima difesa domiciliare, che può scattare solo quando l'intrusione sia stata violenta. Cassazione penale, sez. III, sent. 10 ottobre 2019, n. 49883, conferma la condanna per omicidio colposo inflitta a una persona che, avendo sorpreso un rapinatore che stava per introdursi in casa di notte, avendo questi desistito rifugiandosi in cortile, lo aveva colpito con vari colpi di fucile da caccia. Secondo la Cassazione, anche nella sua nuova formulazione, l'art. 52 codice penale afferma il principio che l'uccisione dell'aggressore può essere giustificata a titolo di legittima difesa solo se l'uso della forza letale risulta (con valutazione *ex ante*) strettamente necessario per la tutela dell'incolumità o dei beni di chi agisce per legittima difesa. In altre parole, anche se la norma riformata dichiara che la proporzionalità tra l'offesa e la difesa, in caso di intrusione nel domicilio, si presume sussistere «sempre», resta comunque da provare l'esistenza di un'aggressione o di un pericolo di aggressione attuale all'incolumità o ai beni di chi si difende. Nel caso l'aggressione o il pericolo di aggressione sia giudicato presente per un errore, come nel caso in questione, sussiste responsabilità per eccesso colposo di legittima difesa. Anche l'ulteriore causa di non punibilità data dal grave turbamento determinato dalla situazione, può operare solo se si agisce a fronte a un pericolo di aggressione, non quando quest'ultima è scongiurata.

### 1.13.2. Tortura: art. 623-bis del codice penale

La Cassazione penale approfitta di una delle prime sentenze che danno applicazione al reato di tortura secondo l'art. 613-*bis* del codice penale, introdotto nel 2017, per fornire alcune precisazioni circa l'interpretazione di una norma che ha sollevato varie perplessità in dottrina. La vicenda è quella che ha visto un numero di giovani e giovanissimi di un centro pugliese infliggere sistematicamente e per lungo tempo vessazioni e violenze fisiche e morali ai danni di una persona di età matura descritta come incapace di difendersi per limiti psicologici. A seguito dell'ennesima aggressione subita dal «branco» l'uomo, già provato da un quadro patologico compromesso, moriva. Vari membri del gruppo sono condannati per direttissima per diversi reati tra cui quello di tortura. È su quest'ultimo che si incentrano i ricorsi presentati alla Suprema Corte. La Corte, una volta collocato l'art. 613-*bis* nella sua cornice sistematica (tra i reati contro la libertà personale, e in particolare la libertà morale) e in collegamento con le fonti internazionali (in particolare l'art. 3 CEDU), difende la scelta del legislatore che ha costruito la norma come atto non solo a sanzionare la «tortura di Stato» (a cui principalmente si riferisce la Convenzione contro la tortura del 1984), ma anche qualsiasi atto che cagioni intense sofferenze fisiche o psichiche a un soggetto indifeso, indipendente dalla qualità di pubblico ufficiale o di privato cittadino dell'autore, anche se prevede per il pubblico ufficiale una responsabilità aggravata. La realtà criminologica dimostra, secondo la Cassazione, che questa scelta coglie nel segno. Il reato è doloso, deve consistere in violenze o minacce gravi o in crudeltà, e deve



produrre un evento naturalistico per il soggetto passivo qualificato come acute sofferenze psichiche o verificabile trauma psichico. La vittima deve essere persona privata della libertà personale o affidata alla custodia, cura, assistenza, ecc. dell'agente o trovarsi in stato di minorata difesa. Inoltre, la condotta deve essere plurima o abituale; anche un solo atto può costituire tortura, purché si connoti come inumano o degradante per la dignità della persona. La tortura è quindi un reato abituale (una pluralità di violenze o minacce gravi), ma può anche realizzarsi con un unico atto, quando questo sia un trattamento inumano e degradante (si fa l'esempio del *waterboarding*). Quanto al requisito della «gravità», questa si deve riferire sia alle violenze sia alle minacce (e non solo a queste ultime); l'azione deve essere reiterata, in momenti ravvicinati o distanti, o anche nello stesso momento, ma ad opera di più persone. La crudeltà invece non richiede necessariamente una reiterazione: essa si caratterizza per la gratificazione che la condotta violenta procura a chi la pone in essere. La crudeltà non è necessariamente legata a condotte quali mutilazioni, bruciature, ecc., ma può ravvisarsi anche in comportamenti umilianti che hanno effetti sulla personalità della vittima. La vittima deve trovarsi in un particolare rapporto con il torturatore. Una di queste situazioni è quella di chi si trova in condizione di minorata difesa, da contestualizzare alla luce dell'età, del sesso, dello stato psicologico, ecc. dell'individuo in questione. Ultimo punto, il «verificabile trauma psichico» richiesto per il ricorrere della tortura in alternativa alle «acute sofferenze fisiche». Il trauma in questione deve essere identificabile in modo distinto rispetto al quadro psicologico generale dell'individuo (a questo si riferisce l'espressione «verificabile», che rinvia a un riscontro probatorio, non essendo necessario un riscontro clinico), e può consistere anche in una situazione di rapida soluzione, non essendo richiesto necessariamente un «trauma psicologico strutturato» dagli effetti profondi e duraturi sulla personalità del soggetto. Applicando questi parametri, la Cassazione conferma l'esito della sentenza di merito e conferma le condanne (Cassazione penale, sez. V, sent. 8 luglio 2019, n. 47079).

### 1.13.3. Trattamenti inumani e art. 35-ter Ordinamento penitenziario

La Cassazione si è pronunciata su alcuni problemi riguardanti l'applicazione dell'art. 35-ter dell'Ordinamento penitenziario (l. 354/1975), che istituisce un procedimento risarcitorio a favore dei detenuti vittime di trattamenti inumani, in particolare sovrappollamento carcerario.

La Suprema Corte (Cassazione civile, sez. III, ord. 20 gennaio 2019, n. 2350) ha stabilito che si può operare una compensazione tra quanto dovuto dal detenuto allo Stato in ragione di una pena pecuniaria e quanto la persona stessa ha diritto di ricevere per risarcimento del danno da detenzione in condizioni inumane o degradanti. L'azione prevista dall'art. 35-ter può essere presentata anche dal detenuto condannato all'ergastolo, compreso l'ergastolo ostativo, anche se il beneficio principale derivante dall'eventuale accoglimento della domanda, ovvero la liberazione anticipata, non appare prospettabile al momento della domanda, visto che il carattere ostativo di qualunque beneficio della pena può cambiare in base alle scelte del condannato (Cassazione penale, sez. I, sent. 3 maggio 2019, n. 41649).

Lo spazio «vivibile» di una cella, che non può essere inferiore a tre metri quadri per persona, comprende anche tavoli, sgabelli e altri arredi non fissi che, per la molteplicità

di funzioni a cui assolvono, concorrono e non limitano la vivibilità del locale. Lo spazio «vivibile» è invece limitato da servizi igienici e arredi non rimuovibili, come letti a castello e simili (Cassazione penale, sez. I, sentenze 10 gennaio 2019, n. 1562; 21 marzo 2019, n. 23596; 25 giugno 2019, n. 38933, sez. VI, sent. 14 gennaio 2019, n. 1562; 25 giugno 2019, n. 38933). L'area occupata dal letto singolo, poiché lo stesso si presta a più funzioni ed è in genere facilmente spostabile, si calcola come rientrante nello spazio di vivibilità (v. in particolare Cassazione penale, sez. I, sentenze 22 gennaio 2019, n. 15104; 7 marzo 2019, n. 29476). La presenza di una separazione mobile tra la cella (di oltre sette metri quadri) e l'area destinata ai servizi igienici, senza autonomo impianto di aerazione, non costituisce una condizione contraria al senso di umanità (Cassazione penale, sez. V, sent. 4 marzo 2019, n. 30469).

La Cassazione annulla il decreto con cui il tribunale di sorveglianza aveva rigettato la domanda di indennizzo di un detenuto che per un certo periodo, pur dovendo condividere una cella in cui disponeva di uno spazio di poco inferiore ai tre metri quadri, poteva tuttavia accedere a spazi esterni per circa otto ore al giorno. La Cassazione non considera adeguatamente motivata la decisione. L'esistenza di elementi – come l'accesso a spazi esterni – che compensano il disagio di una cella di dimensioni sotto la norma non può essere valutato in astratto. Nel caso specifico, trattandosi di un detenuto che non poteva camminare autonomamente, la eventuale compensazione doveva essere valutata in modo più specifico e alla luce delle caratteristiche personali del ricorrente (Cassazione penale, sez. I, sent. 21 marzo 2019, n. 23496). Speculare a questa è la decisione della Corte suprema sul reclamo per trattamento inumano presentato da un detenuto. Il reclamo era stato rigettato dal tribunale di sorveglianza esclusivamente sulla base dell'accertato superamento della soglia dei tre metri quadri disponibili a testa (in una cella occupata da tre detenuti). Secondo la Corte di cassazione, il superamento della soglia dei tre metri (in questo caso di trattava di 3,2 metri quadri a testa in un cella tripla) fa venire meno la presunzione di trattamento inumano, ma non esclude che questo possa emergere dalla considerazione di altri elementi del trattamento complessivo (Cassazione penale, sez. I, sent. 20 settembre 2019, n. 43440).

Il ricorso in base all'art. 35-ter può essere proposto, con riguardo al periodo in cui si trovava detenuto in cella, da chi si trovi a scontare la pena presso il proprio domicilio (Cassazione penale, sez. I, sent. 14 novembre 2019, n. 51302). La prescrizione del diritto all'indennizzo monetario (8 euro al giorno) si compie in dieci anni, che decorrono a partire dal compimento di ogni singolo giorno di detenzione in condizioni inumane; per quanti sono usciti di prigione prima della data di entrata in vigore dell'art. 35-ter (28 giugno 2014), la prescrizione non opera prima di questa data (Cassazione civile, sez. VI, sent. 22 ottobre 2019, n. 26974).

Secondo la Cassazione (Cassazione penale, sez. VI, sent. 24 ottobre 2019, n. 1024), non costituisce trattamento inumano o degradante la detenzione in carcere di un condannato che in più occasioni (generalmente in corrispondenza con pronunce giudiziali sfavorevoli) aveva tentato il suicidio procurandosi e ingerendo psicofarmaci. Il detenuto chiedeva il trasferimento in una struttura sanitaria al di fuori del carcere. Secondo la Corte suprema, salvo il caso in cui la restrizione in carcere sia giudicata incompatibile con la salute della persona, la reiterazione di comportamenti autolesionistici implica eventualmente il trasferimento della persona in altra struttura penitenziaria, o la predisposizione di più efficaci misure di tutela dell'incolumità del detenuto, ma non necessariamente la sua scarcerazione. La detenzione del ricorrente, quindi, non costituisce di per sé trattamento inumano o tortura e le carenze nella sorveglianza che hanno reso possibili i tentativi di suicidio sono imputabili a difficoltà organizzative che non fanno

sorgere responsabilità dell'amministrazione carceraria.

Non si riferisce all'art. 35-ter, ma all'art. 35-bis dell'Ordinamento penitenziario (reclamo giurisdizionale per violazione di diritti) il caso di un detenuto che lamentava il fatto di aver ricevuto delle lamette da barba di marca diversa da quella desiderata. La Cassazione (Cassazione penale, sez. I, sent. 25 giugno 2019, n. 38937) che quello di avere le lamette della propria marca preferita non è un diritto soggettivo della persona reclusa e non può quindi essere oggetto di reclamo davanti al giudice di sorveglianza. Il ricorrente viene oltretutto condannato al pagamento di una ammenda di 2000 euro oltre alle spese processuali.

#### 1.13.4. Ergastolo e art. 4-bis dell'Ordinamento penitenziario

Il regime di ergastolo speciale regolato dall'art. 4-bis dell'Ordinamento Penitenziario e previsto per gli autori di reati di cui all'art. 416-bis codice penale (delitti di mafia, ma non solo) che non collaborano con la giustizia continua ad essere oggetto di ricorsi davanti alla Corte costituzionale (v. per es. *Annuario 2019*, p. 240-242).

Il profilo più controverso è quello del cd. «ergastolo ostativo», vale a dire la norma, fondata sull'art. 4-bis – che impedisce di concedere la liberazione condizionale alla persona condannata all'ergastolo che non collabora con la giustizia, anche nel caso in cui abbia già scontato ventisei anni effettivi di carcere, così escludendo ogni possibilità di rientro alla vita civile. Nel 2019, l'ergastolo ostativo è stato oggetto di una importante pronuncia della CtEDU – sui cui v., in questa Parte, 2.1 (*Viola c. Italia*).

Con la sentenza 253/2019 (4 dicembre 2019) la Corte costituzionale si pronuncia su una diversa questione, cioè sulla compatibilità con i principi costituzionali (in particolare art. 27) della disposizione che esclude l'ammissione del detenuto in regime speciale alla fruizione di permessi premio. La norma si applica non solo agli affiliati alla mafia o organizzazioni simili, ma anche ad autori di reati commessi in un «contesto mafioso». Estendendo in via automatica anche a questi ultimi la misura contestata si opererebbe, secondo i giudici rimettenti, un'estensione irragionevole della *ratio* della norma. La preclusione assoluta di considerare le specifiche ragioni addotte per non collaborare con l'autorità giudiziaria costituisce un ingiustificato appiattimento della norma su una particolare tipologia di autori di reato, ovvero i membri particolarmente «irriducibili» delle organizzazioni mafiose, e non consente di tenere conto in modo individualizzato delle diverse posizioni. A favore della declaratoria di incostituzionalità di tale norma si pronuncia, tra gli altri, il Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale, anche se la sua richiesta di intervenire nel procedimento non è stata accolta, né la sua richiesta di presentare una propria memoria a titolo di *amicus curiae* (figura attualmente non prevista nella procedura davanti alla Consulta).

La sentenza svolge un'ampia ricostruzione storica degli interventi legislativi e giurisprudenziali in materia di trattamento differenziato dei colpevoli di reati mafiosi. Al centro della problematica è la questione se la presunzione legislativa secondo cui la commissione di determinati delitti dimostra l'appartenenza dell'autore alla criminalità organizzata, o il suo collegamento con la stessa, e costituisca, quindi, un indice di pericolosità sociale incom-

patibile con l'ammissione ai benefici penitenziari esterni al carcere, possa essere mantenuta, o se non debba cedere di fronte alla possibilità di considerare che altre ragioni, non legate al mantenimento dei collegamenti con la mafia, determinino la mancata volontà di collaborare con la giustizia. La conclusione della Corte è che, pur in mancanza di una decisione di collaborare con la giustizia, se il giudice di sorveglianza dispone di elementi che escludono non solo la permanenza di collegamenti con la criminalità organizzata, ma anche il pericolo di un loro ripristino, tenuto conto delle concrete circostanze personali e ambientali, deve poter disporre l'accesso del detenuto al beneficio consistente nella fruizione dei permessi premio, in quanto funzionali al carattere rieducativo della pena. L'art. 4-*bis* dell'Ordinamento penitenziario, che non permette tale valutazione, deve essere quindi dichiarato incostituzionale.

Tocca le disposizioni dell'art. 4-*bis*, ma non in relazione alla pena dell'ergastolo, anche la sentenza della Corte costituzionale 229/2019 (8 novembre 2019). La decisione si iscrive nel solco di quelle pronunciate nel 2018 (v. *Annuario 2019*, p. 241), riguardanti la possibilità di concedere benefici quali i permessi premio anche a detenuti condannati per il reato di sequestro di persona aggravato dalla morte del sequestrato. Per tale reato, infatti, l'art. 4-*bis* dispone rigide preclusioni analoghe a quelle previste per gli autori di reati di mafia: collaborazione con l'autorità giudiziaria e aver scontato una porzione della pena determinata in modo fisso. Nelle sentenze 149/2018 e 174/2018 la Consulta aveva già qualificato come contraria a Costituzione la norma in quanto applicabile agli autori di reati «ostativi» condannati all'ergastolo o alle donne condannate per tali reati madri di bambini al di sotto dei 10 anni. Con la sentenza citata, la declaratoria di incostituzionalità per contrasto con il principio del carattere rieducativo della pena (art. 27 Cost.) e con il principio di uguaglianza e proporzionalità (art. 3) è estesa anche ai casi in cui l'autore di un reato «ostativo» (quale il sequestro di persona aggravato dall'aver cagionato la morte del rapito) non sia stato condannato all'ergastolo ma a una pena detentiva. Il rigido parametro fissato dall'art. 4-*bis* (aver scontato almeno i due terzi della pena) non può vincolare il giudice di sorveglianza nella concessione dei benefici quando siano presenti le altre condizioni di legge. La sentenza ricorda che tale conclusione era stata anticipata già nelle decisioni del 2018, con le quali si era invitato il Parlamento a intervenire modificando la norma in questione, cosa che però non è avvenuta.

### 1.13.5. La condizione dei detenuti, in particolare dei detenuti in regime speciale (41-*bis* dell'ordinamento penitenziario)

La Suprema Corte (Cassazione penale, sez. I, sent. 9 gennaio 2019, n. 11597) ha svolto un'articolata lettura delle norme vigenti sui garanti – nazionali e locali – dei diritti delle persone detenute, affrontando in particolare la loro possibilità di avere colloqui riservati con le persone sottoposte al regime speciale definito dall'art. 41-*bis* dell'Ordinamento penitenziario previsto, tra gli altri, per i componenti di organizzazioni mafiose. Il caso riguardava la pronuncia del magistrato di sorveglianza di Sassari, che aveva ammesso il garante comunale dei diritti dei detenuti ad avere un colloquio in forma riservata, senza videregistrazione, con un detenuto in regime di 41-*bis*. Il Ministero di giustizia ha impugnato la decisione, non ritenendo che al Garante comunale fosse consentito avere colloqui riservati, senza

previa autorizzazione e senza la presenza di personale penitenziario, con tali soggetti. La Corte svolge un'ampia e accurata disamina della normativa italiana e internazionale in materia di garanti dei diritti dei detenuti. L'attuale art. 67 dell'Ordinamento penitenziario prevede la possibilità di effettuare visite nelle carceri per alcuni soggetti istituzionali, tra cui i garanti – sia il Garante nazionale (che è anche Meccanismo nazionale di prevenzione della tortura alla stregua del Protocollo opzionale del 2002 alla Convenzione contro la tortura - OPCAT), sia i garanti regionali e locali. Solo per il Garante nazionale, però, è riconosciuto il diritto di svolgere tali visite senza previa autorizzazione e con la possibilità di «avere colloqui riservati con le persone private della libertà, senza testimoni, direttamente o tramite un interprete se ritenuto necessario, nonché con qualunque altra persona che ... possa fornire informazioni rilevanti» (art. 20 OPCAT; v. anche art. 7, dl. 146/2013, istitutivo del Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale). Per gli altri garanti, viceversa, restano le limitazioni generali dettate anche per i colloqui con i congiunti, in particolare la presenza (ma non l'ascolto) di funzionari penitenziari nel locale destinato a tali colloqui. Venendo al regime speciale per i detenuti appartenenti a organizzazioni mafiose, i colloqui di tutti i garanti possono sempre svolgersi, anche se nelle forme particolari regolate dallo stesso art. 41-*bis*, ossia previa autorizzazione e con videoregistrazione, senza che ciò riduca il numero di colloqui con i congiunti (uno al mese); solo il Garante nazionale, e non quelli regionali o locali, può anche svolgere le visite e avere colloqui riservati con i detenuti, compresi quelli in regime di 41-*bis*, senza testimoni e senza videoregistrazione, e ciò in forza della sua funzione di Meccanismo nazionale di prevenzione della tortura. In conclusione, l'autorizzazione data dal giudice tutelare di Sassari al Garante locale non è legittima, poiché il colloquio in forma privata e senza videoregistrazione con detenuti in regime speciale è permesso al solo Garante nazionale.

Il vigente ordinamento penitenziario (l. 354/1975) prevede che il diniego da parte del magistrato di sorveglianza di concedere al detenuto la misura del «permesso premio» possa essere oggetto di reclamo davanti al tribunale di sorveglianza competente, ma fissa un termine estremamente breve: 24 ore; termine che si restringe ulteriormente tenendo conto del fatto che per depositare il reclamo presso gli uffici preposti, in orario di lavoro, il detenuto deve ottenere un'ulteriore autorizzazione a lasciare la cella. La Corte di cassazione (Cassazione penale, sez. 1, sent. 30 ottobre 2019, n. 45976) considera tale termine eccessivamente breve, anche considerando che recenti riforme legislative impongono che il reclamo contenga motivazioni dettagliate a pena di inammissibilità. Già nel 1996 la Corte costituzionale aveva sollevato perplessità con riguardo ai termini del reclamo, invitando il legislatore a intervenire. A distanza di oltre un ventennio, tuttavia, non si sono registrate riforme in materia. La Cassazione ritiene quindi non infondata la questione di costituzionalità della norma che fissa il termine di 24 ore per l'impugnazione del reclamo e investe della materia la Corte costituzionale.

La Corte di cassazione (sez. I, sent. 3 luglio 2019, n. 32337) ribadisce la legittimità alla stregua dei principi costituzionali del regime di «carcere duro» previsto dall'art. 41-*bis* dell'ordinamento penitenziario per i membri di organizzazioni criminali, in particolare per i mafiosi. Un esponente di vertice della mafia palermitana, detenuto a Roma in regime di 41-*bis*, lamentava il contrasto di tale regime con i diritti sanciti dalla CEDU, soprattutto considerando la circostanza che gli era stato applicato per

molti anni e che, a dire dell'interessato, l'influenza della sua «famiglia» a Palermo era grandemente diminuita nel corso degli anni. I giudici ribadiscono che il regime differenziato è imposto non solo per spezzare i legami attualmente esistenti tra il detenuto e la cosca mafiosa di provenienza, ma anche per contrastarne la potenziale ricostituzione. La finalità del regime differenziato non è la punizione o la rieducazione del detenuto, ma la sua «neutralizzazione» attraverso la rescissione dei suoi possibili collegamenti con il sistema mafioso. Questo spiega anche la natura amministrativa (sia pure sottoposta a controllo giudiziario da parte del giudice di sorveglianza) del procedimento di verifica periodica di tali legami.

La Cassazione (Cassazione penale, sez. I, sent. 19 novembre 2019, n. 5450) si è pronunciata su un ricorso presentato da un detenuto sottoposto al regime speciale di qui all'art. 41-*bis* dell'ordinamento penitenziario, il quale lamentava il diniego opposto dall'amministrazione alla sua richiesta di ricevere dei CD Rom contenenti materiale didattico. Il ricorrente frequentava dei corsi scolastici e aveva accesso a file video di contenuto scolastico, ma l'amministrazione penitenziaria gli aveva precluso la possibilità di ricevere i CD Rom (riscrivibili). Il reclamo presentato in merito a tale rifiuto non era stato considerato dal magistrato di sorveglianza suscettibile di valutazione, in quanto riguardante una situazione ordinaria che non incideva sui diritti dell'internato. Le ragioni del diniego erano peraltro evidenti, visto il particolare regime di sorveglianza dell'art. 41-*bis*. La Corte di cassazione approva tale impostazione, segnalando che non solo il comportamento dell'amministrazione non aveva comportato un pregiudizio significativo dei diritti del detenuto, ma che l'amministrazione stessa non poteva ragionevolmente caricarsi del compito di gestire procedure di autorizzazione eccessivamente complesse.

Secondo la Corte suprema (Cassazione penale, sez. I, sent. 15 novembre 2019, n. 5446), l'art. 41-*bis*, laddove prevede che il detenuto possa avere un colloquio al mese con i familiari, non consente che tali colloqui abbiano luogo in due giorni consecutivi (l'ultimo di un mese e il primo del successivo). La legge infatti fissa un bilanciamento tra le esigenze del detenuto di mantenere contatti con i familiari e l'obiettivo di contenere, per ragioni di sicurezza, il flusso di informazioni che possono essere trasmesse fuori dal carcere; il mantenimento di tale equilibrio richiede che gli incontri siano organizzati a debita distanza e quindi esclude il loro rapido succedersi in giorni consecutivi.

La Cassazione ha ritenuto legittimo che le copie dei quotidiani consegnate ai detenuti in regime di 41-*bis* siano manipolate dall'amministrazione penitenziaria escludendo le parti e gli articoli di cronaca che trattano di criminalità organizzata nella zona di provenienza del detenuto in questione (Cassazione penale, sez. I, sent. 11 ottobre 2019, n. 48522). D'altra parte, la proibizione per la persona sottoposta al regime differenziato previsto dall'art. 41-*bis* di accedere alla stampa locale non può essere disposta automaticamente in ragione della semplice probabilità che possa servire a mantenere rapporti con l'organizzazione criminale, ma richiede una specifica giustificazione (Cassazione penale, sez. I, sent. 13 giugno 2019, n. 35766).

I detenuti, compresi quelli in regime di 41-*bis*, non sono ammessi a colloqui con i loro familiari tramite videoconferenza (Cassazione penale, sez. I, sent. 22 marzo 2019, n. 16557). Il magistrato di sorveglianza non può ammettere a colloqui via Skype in mancanza di una specifica previsione di legge. D'altro canto, la Cassazione riconosce che anche il detenuto in regime speciale ha diritto di poter usufruire sia dell'ora d'aria (che risponde a ragioni di salute), sia a svolgere attività in comune con altri detenuti, funzionali alla natura tendenzialmente rieducativa della pena. Non è consentito escludere il detenuto dalle attività comuni sull'assunto che durante la permanenza all'aria

aperta può incontrare altre persone. Il tutto naturalmente a patto che le misure di socializzazione escludano il contatto del detenuto con esponenti dell'organizzazione criminosa a cui è affiliato. Le ore effettive all'aria aperta, inoltre, salvo casi eccezionali, devono essere almeno due (Cassazione penale, sez. I, sentenze 19 febbraio 2019, n. 15572; 28 febbraio 2019, nn. 17579 e 17580; 21 marzo 2019, n. 18898).

#### 1.13.6. Diritti politici dei detenuti

La Cassazione (Cassazione civile, sez. 1, ord. 29 gennaio 2019, n. 2479) ha escluso che la norma che dispone la cancellazione temporanea o permanente dalle liste elettorali del condannato per reati sopra una determinata soglia di gravità (quelli per cui la pena è la reclusione superiore a tre anni o l'ergastolo) costituisca una violazione dell'art. 3 Protocollo I CEDU. La misura infatti non è applicata indiscriminatamente a tutti i condannati, adottando quale criterio applicativo la gravità del delitto commesso e l'entità della relativa condanna (la sentenza rinvia alla giurisprudenza della CtEDU sul caso *Scoppola 3*, su cui v. *Annuario 2013*, p. 280).

#### 1.13.7. Sanzioni irrogate dalle autorità indipendenti

Secondo la Cassazione civile (sez. II, sentenze 3 gennaio 2019, nn. 4, 5), le sanzioni irrogate dalla Banca d'Italia e dalla CONSOB (l'autorità indipendente che regola la Borsa) nell'ambito delle rispettive competenze di vigilanza sugli operatori finanziari, non hanno natura penale. Ad esse pertanto non si possono applicare gli standard stabiliti dagli articoli 6 e 7 della CEDU. I destinatari di tali sanzioni hanno pieno diritto di opporsi in sede giudiziaria, dove saranno applicabili gli standard di equo processo fissati dalla Costituzione e dalla CEDU.

#### 1.13.8. Uso del computer da parte dell'avvocato nei colloqui con il cliente in carcere

La cassazione si è pronunciata sul caso di un avvocato a cui è stato impedito di introdurre in carcere, al colloquio con un proprio assistito in stato di custodia cautelare in carcere, un computer portatile. Il legale non aveva motivato la scelta di usare l'apparecchio informatico, invece di provvedere a stampare i documenti rilevanti che avrebbe dovuto consultare con l'assistito, e si era però opposto al divieto asserendo che in questo modo si sarebbe creato una disparità di mezzi tra la accusa e difesa, dal momento che per i magistrati non sussiste una simile restrizione. La Cassazione (Cassazione penale, sez. III, sent. 18 aprile 2019, n. 38609) riconosce che non sussiste nel codice di procedura penale o nell'ordinamento penitenziario un divieto di utilizzare un computer portatile nei colloqui con gli imputati; tuttavia per poter introdurre il computer in carcere è necessario motivare adeguatamente perché non si stampano i documenti necessari o perché non si possono utilizzare i computer disponibili presso il carcere stesso.

#### 1.13.9. Estradizione, mandato di arresto europeo

L'esecuzione del mandato di arresto emesso dall'autorità giudiziaria di uno Stato dell'UE che comporta la consegna della persona allo Stato estero non può essere completata se sussistono fondati motivi per ritenere che le condizioni di detenzione nelle carceri straniere siano inumane o degradanti. I parametri da considerare sono comunque molteplici, e informazioni riguardanti lo spazio ridotto a disposizione del

detenuto (al di sotto dei tre metri quadri a testa) non sono gli unici elementi da tenere in considerazione, in quanto il giudizio va dato con riferimento alle condizioni generali di detenzione. La decisione di concedere la consegna dell'interessato perché scontati la pena in un carcere romeno è dunque confermata (Cassazione penale, sez. II, sent. 4 giugno 2019, n. 25066). Analogamente, la Cassazione condiziona l'esecuzione dei mandati d'arresto europei emessi dal Belgio al ricevimento di informazioni aggiornate circa le misure adottate per far fronte alle situazioni di affollamento segnalate dal Comitato europeo di prevenzione della tortura nel 2017 e nel 2018 (Cassazione penale, sez. VI, sent. 20 ottobre 2019, n. 44397). La norma del sistema del mandato di arresto europeo che proibisce la consegna della persona richiesta da un'autorità straniera per l'esecuzione della pena quando la persona da consegnare sia madre di un bambino al di sotto dei tre anni, si applica solo tra Stati dell'UE. La donna albanese che richiama dal Paese d'origine per scontarvi una pena non può quindi avvalersene. La decisione del giudice italiano, peraltro, è stata emessa dopo avere verificato che le condizioni di reclusione per le detenute madri nell'unica struttura albanese idonea a ospitarle era conforme agli standard internazionali in materia. L'extradizione è quindi confermata (Cassazione penale, sez. VI, sent. 11 dicembre 2019, n. 1677). L'art. 698 del codice di procedura penale esclude esplicitamente che possa essere concessa l'extradizione verso uno Stato che, per il delitto in questione, prevede tra le pene applicabili anche la pena capitale. Questo è sufficiente a impedire l'extradizione verso la Cina, nonostante il trattato bilaterale sull'extradizione faccia menzione soltanto del fondato timore che siano eseguite punizioni o trattamenti crudeli, inumani o degradanti. L'ipotesi della pena di morte va evidentemente oltre tale previsione (Cassazione penale, sez. VI, sent. 11 giugno 2019, n. 39443). Secondo la Suprema Corte, la pendenza di una procedura di riconoscimento della protezione internazionale non esclude che possa essere trattata la domanda di estradizione della stessa persona per scontare la pena a cui è stata condannata nel Paese d'origine. Naturalmente, l'eventuale rigetto della domanda di estradizione in base al rischio fondato di una condanna a morte o di un'esecuzione della condanna detentiva in condizioni inumane può riflettersi sulla domanda di protezione internazionale. I due procedimenti restano però del tutto indipendenti (Cassazione penale, sez. VI, sent. 12 giugno 2019, n. 29910). Le autorità giudiziarie spagnole chiedevano, in base alla normativa sul mandato di arresto europeo, l'esecuzione della condanna alla reclusione per 630 giorni di un cittadino spagnolo condannato in Spagna per reati di truffa all'UE. Il competente giudice italiano riconosceva la sentenza di condanna emessa in Spagna ma la dichiarava interamente condonata in virtù dell'indulto decretato dallo Stato italiano e applicabile a quel tipo di sanzione penale. La cassazione annulla tale decisione. È infatti prerogativa sovrana di uno Stato la pretesa di dare applicazione alle sentenze emesse dai propri giudici, senza che altri Stati possano vanificare tali decisioni; tale principio peraltro è fatto salvo anche nel quadro della collaborazione tra Paesi dell'UE. L'indulto deciso dall'Italia non può quindi porre in nulla la condanna pronunciata dal giudice spagnolo. La stessa normativa europea, peraltro, prevede che in casi di questo tipo si aprano delle consultazioni che consentano di eseguire la sentenza (Cassazione penale, sez. VI, sent. 19 novembre 2019, n. 47445).





## 2. L'Italia nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti umani

### 2.1. Diritto alla vita, divieto di tortura e trattamenti inumani e degradanti

Nel caso *Knox* (n. 76577/13, sentenza del 24 gennaio 2019) la ricorrente lamenta la violazione degli artt. 3, 6 commi 1 e 3 e 8 della CEDU. Oggetto del ricorso è il procedimento penale al termine del quale la ricorrente era stata condannata a tre anni di reclusione per calunnia nei confronti di D.L. avendo descritto nelle sue dichiarazioni spontanee come possibile assassino di M.K. durante le audizioni che si tennero all'1:45 e alle 5:45 della mattina del 6 novembre 2007. La ricorrente lamenta che quelle dichiarazioni le aveva rese solo in quanto sottoposta a maltrattamenti in violazione dell'art. 3 CEDU. In particolare, la ricorrente denuncia di aver ricevuto «due scappellotti» in testa da parte delle forze di polizia. Inoltre, i medesimi funzionari di polizia l'avrebbero anche sottoposta a estreme pressioni psicologiche, incluse urla e minacce di incarcerazione, in un momento in cui le sue capacità di discernimento e di volontà erano ridotte a causa dello stato di choc ed estrema confusione in cui si trovava. Ciò avveniva, secondo la ricorrente, in violazione del diritto al rispetto della sua vita privata ai sensi dell'art. 8 della CEDU. Lo stato di confusione, la difficoltà a ricordare i fatti e, dunque, l'inattendibilità delle dichiarazioni che aveva reso, come anche la lesione delle sue capacità di autodeterminazione, erano state denunciate tempestivamente dalla stessa ricorrente due giorni dopo l'8 novembre 2007. Nello specifico, lo choc emotivo subito durante l'interrogatorio derivante dal trattamento aggressivo e offensivo subito, fu descritto in più occasioni dalla ricorrente, incluso negli atti con cui ricorreva in appello e per cassazione. Date queste circostanze, la CtEDU ha ritenuto che la doglianza della ricorrente raggiungesse la soglia minima di gravità ai sensi dell'art. 3 CEDU (*Poltoratski c. Ucraina*, n. 38812/97, 29 aprile 2003) e che dunque le autorità nazionali erano tenute a condurre un'indagine effettiva. Una tale indagine non era stata però eseguita, in violazione dell'art. 3 CEDU sotto il suo profilo procedurale, in quanto ha precluso il diritto della ricorrente a un'indagine volta a chiarire i fatti ed accertare eventuali responsabilità. Sotto il profilo materiale, d'altra parte, la

CtEDU ha sostenuto di non disporre di sufficienti elementi per accertare se la ricorrente sia stata o meno sottoposta a trattamenti inumani e degradanti. Per quanto riguarda il contrasto con l'art. 6 CEDU, la CtEDU ha ritenuto che ci sia stata una violazione di tale articolo, specificamente dei commi 1 e 3 lettera c, della CEDU, considerato che le dichiarazioni spontanee sono state rese in assenza di un avvocato, sebbene il Governo abbia affermato che secondo una consolidata giurisprudenza della Corte di cassazione (sentenze nn. 10089 del 2005, 26460 del 2010 e 33583 del 2015) le dichiarazioni spontanee rese da una persona sottoposta ad indagini in assenza di un difensore possano essere utilizzate quando costituiscono esse stesse un reato. La ricorrente si trovava di fatti in uno stato di vulnerabilità dovuta alla sua giovane età (20 anni) e al non avere una buona padronanza della lingua italiana trovandosi solo da poco in Italia. Date queste circostanze, secondo la Corte, non è possibile escludere che la limitazione dell'accesso della ricorrente all'assistenza legale abbia pregiudicato in modo irreparabile l'equità del processo nel suo complesso, considerando che la ricorrente è stata accusata per calunnia sulla base delle dichiarazioni spontanee che aveva reso in quel contesto. Allo stesso modo, la CtEDU ha ritenuto che via sia stata anche una violazione dell'art. 6, commi 1 e 3 lettera e, della CEDU, per quanto attiene il diritto ad essere assistiti sin dalla fase delle indagini da un interprete. Nel caso di specie, come più volte fatto presente dalla ricorrente, l'interprete, come successivamente ammesso dalla stessa interprete, ha svolto un ruolo di mediatrice, trascendendo il proprio ruolo. Peraltro, le autorità nazionali non hanno mai valutato questo comportamento e la possibile influenza che quest'ultimo ha eventualmente avuto sul procedimento. Queste carenze, secondo la CtEDU, hanno compromesso l'equità del procedimento nel suo complesso. La CtEDU ha, dunque, condannato il Governo italiano al pagamento di 10.400 euro a titolo di risarcimento per il danno morale e 8.000 euro come rimborso per le spese giudiziali sostenute.

Nel caso *Marcello Viola* (n. 77633/16) la CtEDU si è pronunciata il 13 giugno 2019 in merito all'incompatibilità della pena dell'ergastolo cosiddetto ostativo con l'art. 3 CEDU. L'ergastolo ostativo, così come disciplinato dall'art. 4-bis della legge sull'ordinamento penitenziario, prevede l'impossibilità per un detenuto condannato ai sensi dell'art. 416-bis («associazione mafiosa») del codice penale di beneficiare della liberazione condizionale o di altri benefici penitenziari in assenza di collaborazione con la giustizia. In sostanza, tale istituto, incluso nell'ordinamento giuridico italiano per incentivare i comportamenti collaborativi, prevede una presunzione legale di pericolosità sociale del soggetto, data dalla persistenza del legame con l'associazione mafiosa di appartenenza, in assenza di manifestazioni di collaborazione con l'autorità giudiziaria. Secondo il ricorrente, in quanto condannato all'ergastolo ai sensi dell'art. 416 bis, non vi era alcuna prospettiva che la sua pena venisse riesaminata e che potesse beneficiare di una liberazione condizionale. Il ricorrente, infatti, non intendeva collaborare con la giustizia per non esporre sé stesso e la sua famiglia al rischio di rappresaglie tipiche della logica mafiosa. Inoltre, per il ricorrente, era altresì improbabile che la sua collaborazione con la giustizia venisse considerata come «impossibile» o «irrilevante» ai sensi dell'art. 58 ter della legge sull'ordinamento penitenziario e della giurisprudenza della Corte di cassazione dal momento in cui era stato condannato con l'aggravante di aver ricoperto il ruolo di capo di un clan mafioso e di istigatore delle attivi-

tà dello stesso. Pertanto, il ricorrente affermava che, a prescindere dalla sua condotta, mancava sia il favore al suo reinserimento sia una qualsiasi prospettiva di liberazione. Considerando che l'assenza di una qualsiasi prospettiva di liberazione per ragioni di ordine giuridico o pratico costituisce una violazione dell'art. 3 CEDU, la Corte ha esaminato l'unica opzione a disposizione del ricorrente per ridurre *de jure* e *de facto* la sua pena. La Corte ha riconosciuto che l'art. 4-*bis* nel richiedere al detenuto mediante la collaborazione con la giustizia, una «dissociazione» dall'ambiente criminale che dimostri l'esito positivo del percorso di risocializzazione, persegua un obiettivo di prevenzione generale e di protezione della collettività in quanto mira alla «disintegrazione» dell'associazione mafiosa e al ripristino della legalità (sentenza nn. 306/1993 e 273/2001 della Corte costituzionale). Ciononostante, la Corte ricorda che il fine della risocializzazione e del reinserimento così come la possibilità della liberazione sono elementi fondamentali che devono accompagnare la formulazione delle pene detentive. A tal proposito, la Corte dubita che nel caso della collaborazione con la giustizia si tratti di una vera e propria libera scelta del soggetto, considerando, per esempio, la paura espressa dal ricorrente di ritorsioni da parte dei suoi ex associati, timore che secondo la terza parte «L'altro diritto onlus», costituisce il motivo principale del rifiuto di collaborare con la giustizia per i detenuti condannati per reati di stampo mafioso. In tal senso, il rifiuto di collaborare secondo la Corte non può essere interpretato esclusivamente come prodotto della persistenza del legame con l'associazione mafiosa o di adesione ai «valori criminali». La «dissociazione» dall'ambiente criminale potrebbe, infatti, avvenire anche in modi diversi rispetto a quello della collaborazione con la giustizia. Nello specifico, il ricorrente ha fatto progressi nel percorso di risocializzazione come dimostra l'ordinanza del magistrato di sorveglianza dell'Aquila che gli aveva revocato le misure dell'art. 41-*bis* della legge sull'ordinamento penitenziario (cosiddetto «carcere duro»). Ma la presunzione inconfutabile di pericolosità del soggetto legata all'assenza di collaborazione impedisce di prendere in considerazione questi progressi nel cammino della correzione per cui il mantenimento della detenzione non è più giustificato per motivi inerenti alla pena (*Murray c. Paesi Bassi* ([GC] n. 10511/10, 26 aprile 2016) e di fatti priva il ricorrente di qualsiasi prospettiva realistica di liberazione, impedendo *de facto* al giudice di riesaminare la pena vincolandolo alla mera constatazione del mancato rispetto della condizione di collaborazione.

Secondo la Corte, dunque, l'art. 4-*bis* limita eccessivamente la prospettiva di liberazione dell'interessato e la possibilità di riesame della pena e impedisce di definire la pena «riducibile» ai fini dell'art. 3 CEDU. Per porre rimedio a tale violazione dell'art. 3 CEDU, la Corte ritiene preferibile una riforma del regime dell'ergastolo ostativo che permetta il riesame della pena alla luce dei progressi di rieducazione e socializzazione del soggetto, superando così l'automatismo della collaborazione con la giustizia di modo che la dissociazione dall'associazione mafiosa possa essere dimostrata anche in altri modi. Tale iniziativa legislativa, secondo la Corte, dovrebbe, inoltre, garantire al detenuto il «diritto di sapere fin dall'inizio della sua pena, cosa deve fare affinché possa essere prevista la sua liberazione e quali siano le condizioni applicabili» (*Hutchinson c. Regno Unito* ([GC], n. 57592/08, 17 gennaio 2017). La Corte con sei voti contro uno ha ritenuto che la constatazione della violazione dell'art.

3 CEDU sia sufficiente a titolo di equa soddisfazione. Nella sua opinione dissenziente, il giudice Wojtyczek ha espresso la sua contrarietà alla violazione dell'art. 3 CEDU da parte dello Stato italiano a fronte della necessità di ciascuna Autorità Nazionale di adottare le misure necessarie per «smantellare le organizzazioni criminali che rappresentano una minaccia per la vita delle persone» tenendo conto delle specificità di ciascun Paese. In particolare, il giudice ha sottolineato come le pene sono strumenti polidimensionali e multifunzionali. Le pene, infatti, non sono volte solo alla risocializzazione del soggetto, ma hanno anche una funzione retributiva, deterrente e possono concorrere alla repressione della criminalità. In questo modo, secondo l'opinione dissenziente, la motivazione della sentenza sembra suggerire che l'unico fine legittimo sia la risocializzazione del soggetto, sebbene in altre sentenze della Corte l'accento fosse stato posto sull'effetto deterrente della pena (*Sidiropoulos e Papakostas c. Grecia*, n. 33349/10, 25 gennaio 2018, *Zeynep Özcan c. Turchia*, n. 45906/99, 20 febbraio 2007). Il giudice Wojtyczek nota anche che altri principi sono stati invertiti nella sentenza, come, per esempio, la considerazione della grazia presidenziale come misura che rende la sentenza compatibile con l'esigenza della riducibilità (*Iorgov c. Bulgaria* (n. 2) n. 36295/02, 2 settembre 2010, *Harakchiev e Tolumov c. Bulgaria*, nn. 15018/11 e 61199/12, 8 luglio 2014). Per queste ragioni, il giudice ritiene che questa sentenza contribuisca a rendere la giurisprudenza sull'ergastolo sempre più illeggibile e imprevedibile.

Il 26 novembre 2019, la CtEDU ha dichiarato inammissibile il caso *Verri* (n. 41130/18). Il ricorso era stato presentato dalla figlia e del figlio del Signor Valerio Verri. Quest'ultimo, l'8 aprile 2017, mentre stava svolgendo la sua attività di antibraconaggio come guardia ecologica volontaria, fu colpito a morte per mano di N.F. I ricorrenti lamentano la violazione del diritto alla vita del padre sotto il profilo sostanziale e procedurale dell'art. 2 CEDU, in quanto affermano che l'uccisione del padre poteva essere evitata qualora le forze di polizia avessero agito con la diligenza necessaria. Analizzando tempestivamente il materiale biologico che era stato raccolto, secondo i ricorrenti, sarebbe stato possibile accorgersi che il soggetto omicida era la stessa persona ricercata dalla polizia di Ferrara per l'uccisione di un tabaccaio e, così, avvertire il servizio ecologico del pericolo oppure, in alternativa, sospendere il servizio nei giorni che hanno preceduto l'omicidio. La CtEDU ha rigettato il ricorso avendo ritenuto le accuse manifestamente infondate alla luce dell'art. 35(1) e (2) della CEDU. Per quanto riguarda il profilo sostanziale, sebbene l'art. 2 CEDU includa l'obbligo positivo per lo Stato di adottare le misure operative preventive necessarie per proteggere un individuo la cui vita è a rischio dagli atti criminali di un altro individuo (*Bljakaj e altri c. Croatia*, 74448/12, 18 settembre 2014), questo obbligo non deve imporre un onere impossibile o sproporzionato alle autorità. Nel caso specifico, è stato valutato che la sospensione del servizio sarebbe stata «irragionevole e sproporzionata», in quanto le forze dell'ordine non sapevano e non potevano sapere dell'esistenza di un rischio reale e immediato per la vita di un soggetto o più soggetti specifici data la vastità del territorio e il fatto che N. F. non avesse un bersaglio definito. Per quanto riguarda, invece, il profilo procedurale a seguito della denuncia le autorità nazionali avevano immediatamente avviato un'accurata indagine per verificare le eventuali responsabilità delle forze dell'ordine.

## 2.2. Diritto alla libertà, alla sicurezza e alla libera circolazione

Nel caso *Rizzotto* (n. 20983/12) la CtEDU si è pronunciata il 5 settembre 2019 sulla lamentata lesione dell'art. 5(4) CEDU. Tale articolo garantisce a qualsiasi persona arrestata il diritto di presentare un ricorso dinanzi ad un tribunale, affinché quest'ultimo decida sulla legittimità della sua detenzione. Nel caso di specie la controversia verteva sull'impossibilità per il ricorrente di ottenere un controllo giurisdizionale effettivo relativo alla legittimità della custodia cautelare a cui era stato sottoposto. Nei confronti del ricorrente, dichiarato latitante, fu pronunciata dal Tribunale di Palermo un'ordinanza di custodia cautelare contro la quale, mentre lui era ancora latitante, un avvocato nominato d'ufficio aveva presentato richiesta di riesame. Proprio in quanto l'avvocato nominato d'ufficio, con cui il ricorrente non aveva mai avuto mai nessun contatto, aveva già richiesto il riesame, al ricorrente, il quale nel frattempo era stato estradato da Malta e detenuto al carcere Regina Coeli di Roma, era stato rigettato il ricorso avverso l'ordinanza di custodia cautelare in quanto inammissibile ai sensi del principio della «unicità del diritto all'impugnazione». Il ricorrente, dunque, non ha mai avuto la possibilità di sostenere personalmente in un qualsiasi momento la domanda volta a ottenere la sua scarcerazione: in un primo tempo, perché latitante; in un secondo tempo, per il rigetto del ricorso. Considerando che nessun elemento del fascicolo permetteva di concludere che il ricorrente avesse cercato di sottrarsi alla giustizia o aveva rinunciato in maniera inequivocabile al suo diritto di difesa, la Corte afferma che l'art. 309 del codice di procedura penale non ha offerto all'interessato le garanzie adeguate ai sensi dell'art. 5(4) CEDU, specialmente il diritto di essere effettivamente sentiti dal giudice investito di un ricorso avverso una detenzione. Questo diritto, secondo la Corte, non è nemmeno garantito dal rimedio previsto dall'art. 299 del Codice di procedura penale che prevede la possibilità di ottenere un riesame della regolarità della detenzione in corso e, se del caso, la revoca della misura cautelare e la liberazione. Questo gravame, infatti, non avrebbe permesso al ricorrente di essere sentito per la prima volta sui motivi da lui addotti a sostegno della sua domanda di revoca della misura che aveva disposto la sua incarcerazione, in quanto non erano stati presentati fatti nuovi all'esame del giudice per le indagini preliminari e una domanda di audizione del ricorrente non sarebbe stata ammissibile ai sensi della disposizione pertinente. All'unanimità, dunque, la Corte ha concluso che vi è stata una violazione dell'art. 5(4) CEDU, poiché il ricorrente non aveva avuto la possibilità di essere effettivamente sentito dai giudici competenti per controllare la legittimità della sua detenzione. Il Governo è stato condannato al pagamento di 11.000 euro a titolo di risarcimento del danno morale e rimborso spese.

Nella sentenza *Torresi* (n. 68957/16) del 17 dicembre 2019, l'oggetto della doglianza è la lesione della libertà di lasciare un Paese ai sensi dell'art. 2 del protocollo 4 alla CEDU per effetto del rifiuto da parte delle autorità italiane di rilasciare il passaporto al ricorrente. Tale rifiuto è previsto dall'art. 3 lettera b), della legge n. 1185 del 21 novembre 1967, modificata dall'art. 24(1), della legge n. 3 del 16 gennaio 2003 per limitare la libertà dei genitori, che hanno una potestà genitoriale congiunta, di espatriare e non adempiere agli obblighi che hanno nei confronti dei figli. Nel caso di specie, la madre delle due

figlie del ricorrente si era rifiutata di dare il proprio consenso al rilascio del passaporto, temendo che l'espatrio del ricorrente avrebbe contribuito ulteriormente al venir meno del ricorrente ai suoi obblighi economici e affettivi nei confronti delle figlie. Il rifiuto della madre esaminato dalle autorità italiane è stato ritenuto giustificato e conforme agli interessi dei minori, poiché finalizzato alla salvaguardia del legame tra le figlie e il loro padre e il diritto dei figli a ricevere un assegno alimentare. Questa conclusione è stata condivisa dalla Corte che ha ritenuto legittima l'ingerenza nel diritto di ogni persona a lasciare qualsiasi Paese per recarsi in qualsiasi altro Paese ai sensi dell'art. 3 lettera b), della legge n. 1185 del 21 novembre 1967, in quanto volta a salvaguardare gli interessi delle figlie del ricorrente. Inoltre, la Corte osserva che le autorità giudiziarie interne hanno riesaminato regolarmente la restrizione temporanea della libertà di circolazione del ricorrente, valutando se vi fossero cambiamenti nelle circostanze del caso di specie che non giustificassero più la misura o la rendessero sproporzionata. La Corte ha, dunque, dichiarato all'unanimità che il ricorso era irricevibile in quanto manifestatamente infondato ai sensi dell'art. 35 (3) e (4) CEDU.

### 2.3. Diritto ad un processo equo

Con la sentenza *Ajmone Marsan e altri* (n. 21925/15) del 10 gennaio 2019 la CtEDU si è espressa in merito alla lamentata violazione del diritto ad un processo entro un termine ragionevole ai sensi dell'art. 6 (1) CEDU. Il 20 novembre 1986 i ricorrenti avevano presentato un ricorso al Tribunale Amministrativo Regionale (TAR) del Lazio, il quale il 1° febbraio 2011 respinse i ricorsi. Nel 2011 i ricorrenti presentarono ricorso lamentando l'eccessiva durata del procedimento alla Corte d'appello di Perugia, ai sensi della cosiddetta legge Pinto (l. n. 89/2011). Tali ricorsi vennero, però, dichiarati inammissibili dalla Corte d'appello, in quanto, durante il procedimento amministrativo, i ricorrenti non avevano presentato un'istanza di prelievo che ai sensi dell'art. 54 del decreto-legge n. 112 del 25 giugno 2008 costituiva una condizione di ammissibilità per i ricorsi Pinto. La CtEDU ha ricordato che la procedura per lamentare la durata eccessiva di un procedimento giudiziario amministrativo non costituisce un ricorso effettivo ai sensi dell'art. 13 della CEDU (*Olivieri e altri c. Italia*, nn. 17708/12 e altri 3, 25 febbraio 2016, v. *Annuario* 2017, p. 247). Dal momento in cui l'interesse delle parti a che i ricorsi fossero trattati entro un termine ragionevole era evidente visto che, per ben due volte, avevano presentato una richiesta di fissazione dell'udienza al TAR, la Corte ha ritenuto la durata di 25 anni dei procedimenti in contrasto con l'esigenza del termine ragionevole previsto dell'art. 6 (1) CEDU. La Corte ha dunque riscontrato una violazione dell'art. 6 (1) CEDU, ma non ha accordato alcuna somma in quanto i ricorrenti non avevano formulato richieste di equa soddisfazione.

Il 22 gennaio 2019 la CtEDU ha deciso di cancellare dal ruolo il caso *Ugliano* (n. 53247/10) e *Capua e altri* (no. 53787/11 e 66122/11) che erano stati presentati per l'eccessiva durata dei processi civili alla luce dell'art. 6 CEDU in quanto *ex art.* 39 le controversie si erano già risolte. In tutti i casi era stata raggiunta una composizione amichevole con lo Stato italiano che si è reso disponibile al pagamento di una somma di denaro per risarcire i danni subiti e le spese sostenute. Nei casi *Di Blasi e altri* (n. 42256/12), *Barone*

(n. 64105/13) e *Della Rocca* (n. 16627/16) vertenti sulla stessa doglianza la Corte ha ritenuto che *ex art. 37(1) lett. c.*, data anche la copiosa giurisprudenza in materia di durata eccessiva del processo civile in Italia (*Bozza c. Italia*, n. 17739/09, 14 settembre 2017, v. *Annuario 2018*, p. 240.) la proposta unilaterale dello Stato italiano di risoluzione del caso tramite pagamento a scadenza trimestrale non renda più giustificata l'esistenza e la prosecuzione dell'esame del ricorso.

Il 31 gennaio 2019 la CtEDU ha deciso di cancellare dal ruolo il caso *Abagnale e Sici gnano* (no. 69795/14 e 69800/14) che era stato presentato *ex art. 6 CEDU* per l'eccessiva durata del procedimento giudiziario amministrativo e la mancanza di efficacia del rimedio di compensazione «Pinto» a causa della nuova condizione di ricevibilità del ricorso, vale a dire la richiesta di fissazione urgente della data dell'udienza (istanza di prelievo) nella procedura principale. La controversia si è risolta con una composizione amichevole *ex art. 39 CEDU*.

Il 14 febbraio 2019 la CtEDU ha deciso di cancellare dal ruolo per composizione amichevole *ex art. 39 CEDU* il caso *Masetti e altri* (n. 4281/04 e altri 161), il 7 marzo 2019 il caso *Ricci e altri* (n. 43420/06 e altri 13 casi), il 21 marzo 2019 il caso *Fraccola e altri* (n. 36358/07; 25183/09; 35659/16), il 16 maggio 2019 il caso *Muratore* (n. 5740/19), il 14 novembre 2019 il caso *Sconamiglio* (n. 32082/15) che avevano presentato ricorso ai sensi dell'art. 6 CEDU e dell'art. 1 del Protocollo n. 1 alla CEDU per la mancata o tardiva esecuzione di decisioni giudiziarie interne. In merito alla stessa doglianza il 14 febbraio 2019 la CtEDU ha deciso di cancellare dal ruolo il caso *Biagini e altri* (n. 43089/04 e altri 116 casi) e il 7 marzo 2019 il caso *Capozzi e altri* (n. 11543/04 e altri 839) ritenendo che la proposta unilaterale dello Stato Italiano di risoluzione del caso tramite pagamento a scadenza trimestrale, anche se non accettata dai ricorrenti, non renda più giustificata l'esistenza e la prosecuzione dell'esame del ricorso *ex art. 37 (1) lett. c.*

Nel caso *Arnaboldi* (n. 43422/07) la CtEDU con sentenza del 14 marzo 2019 ha risolto la doglianza vertente su un'espropriazione indiretta tramite occupazione acquisitiva attraverso la quale il ricorrente era stato privato della proprietà di un suo terreno che era stato trasformato irreversibilmente e acquisito al patrimonio pubblico. L'amministrazione pubblica nelle vesti dell'ANAS aveva delegato una società privata a eseguire i lavori pubblici e, quindi, a eseguire la procedura di espropriazione. Il ricorrente aveva chiesto e ottenuto come riconosciuto dalla sentenza della Corte d'appello di Firenze il diritto ad ottenere un indennizzo dalla società privata. Il ricorrente non aveva, però, mai ottenuto tale indennizzo a causa della messa in liquidazione della società privata. La Corte ha riconosciuto che la responsabilità dello Stato in questo caso non può essere esclusa solo perché esso ha deciso di esercitare i propri poteri delegandoli a un ente di diritto privato. La responsabilità dello Stato per l'esercizio di poteri che hanno un effetto sui diritti e le libertà protette dalla CEDU sussiste a prescindere da come questi poteri vengano esercitati anche se questi vengono delegati ad un ente privato o a persone fisiche (*Sychev c. Ucraina*, n. 4773/02, 11 ottobre 2005, e *Kotov c. Russia* [GC], n. 54522/00, 3 aprile 2012). Secondo la Corte, nella fattispecie oggetto della controversia, lo Stato è responsabile per non aver adottato le misure necessarie affinché il ricorrente potesse percepire le somme dovute a titolo di indennizzo. Secondo la Corte, il Governo, in qualità di amministrazione delegante, è responsabile e non può di fatto rifiutarsi di conformarsi ad una sentenza definitiva pronunciata nei confronti di un'azienda delegata in stato di insolvenza. La Corte ha, dunque, riscontrato una violazione del diritto del ricorrente a una protezione giudiziaria effettiva



ai sensi dell'art. 6 (1) CEDU che tutela anche il diritto all'esecuzione di una sentenza definitiva e vincolante, in quanto considerata parte integrante del «processo» ai sensi dell'articolo (*Bourdov c. Russia*, n. 59498/00, 7 maggio 2002) e la violazione del diritto al rispetto dei beni del ricorrente sancito dall'art. 1 del Protocollo I ai sensi del quale un credito soprattutto se definitivo ed esigibile può essere considerato un bene. Il Governo è stato condannato al pagamento di 880.000 euro a titolo di risarcimento per il danno materiale subito a causa del mancato versamento della somma riconosciuta dalla Corte d'appello di Firenze e per i danni morali provocati dall'impossibilità di ottenere l'esecuzione della decisione.

Il 16 maggio 2019 la CtEDU ha deciso di cancellare dal ruolo il caso *Adami e altri* (n. 26056/07) e *Aiello* (n. 20035/07) che erano stati presentati ex art. 6 CEDU per l'interferenza legislativa in procedimenti giudiziari pendenti. Lo Stato italiano ha riconosciuto tali interferenze e ha presentato una proposta unilaterale di risoluzione dei casi tramite pagamento di somme di denaro. Data la giurisprudenza chiara e ampia della CtEDU circa l'interferenza legislativa in procedimenti giudiziari pendenti in Italia la Corte ha ritenuto che data l'ammissione del Governo e le somme proposte la prosecuzione dell'esame del ricorso non era più giustificato ai sensi dell'art. 37(1) lett. c.

Il 18 giugno 2019 la CtEDU ha dichiarato irricevibile il caso *Valia* (n. 16320/14 e altri 7) che era stato presentato ai sensi dell'art. 6 CEDU per eccessiva durata del procedimento proposto contro le decisioni amministrative che erano state prese nei loro confronti relative all'accesso alla funzione pubblica e ai sensi dell'art. 13 CEDU per l'inefficacia del rimedio «Pinto» combinato con le disposizioni relative alla richiesta di istanza di prelievo. La Corte ha però riscontrato che il ricorso era irricevibile in quanto era stato presentato oltre il periodo di 6 mesi dalla data della decisione interna definitiva ex art. 35 (1) CEDU.

Il caso *La Posta* (n. 5425/10) è stato dichiarato irricevibile dalla CtEDU l'8 ottobre 2019. Il ricorso era stato presentato ai sensi dell'art. 6 CEDU per l'eccessiva durata del procedimento di esecuzione immobiliare. Il ricorrente è il comproprietario di alcuni beni immobili, sottoposti a pignoramento, di cui era stato nominato custode giudiziario. La durata eccessiva del procedimento era dovuta a vari fattori tra cui: la difficoltà nel vendere i beni pignorati, l'intervento di numerosi creditori, la riunione con un altro procedimento di esecuzione e la comproprietà di tutti i beni pignorati. Per decidere il caso, la Corte ha verificato la sua ricevibilità ai sensi dell'art. 35 CEDU, in particolare del (3) lett. b, che prevede l'irricevibilità di un ricorso laddove il ricorrente non abbia subito un pregiudizio grave, fatto salvo che il caso sia stato debitamente esaminato da un tribunale interno. La CtEDU ha, dunque, valutato se le circostanze specifiche della fattispecie (*Korolev c. Russia*, n. 25551/05, 1 luglio 2010) raggiungano la soglia minima di gravità considerando il «diritto che si presume violato, la gravità dell'incidenza della violazione dedotta nell'esercizio di un diritto e/o le eventuali conseguenze della violazione sulla situazione personale del ricorrente» (*Giusti c. Italia*, n. 13175/03, 18 ottobre 2011, v. *Annuario 2011*, p. 296). Alla luce di questi elementi, nel caso specifico, la Corte non ha ritenuto che il ricorrente abbia subito un pregiudizio grave soprattutto perché aveva la possibilità di ridurre i tempi del procedimento. Ai sensi dell'art. 495 del codice di procedura civile il ricorrente non solo poteva convertire il pignoramento in pagamento di una somma equivalente all'importo del credito, ma, in quanto custode giudiziario, poteva anche sfruttare

i frutti del bene pignorato, nello specifico il canone di locazione, per pagare i debiti. Ai sensi dell'art. 35(3) CEDU, la CtEDU ha dunque deciso di non proseguire l'esame della doglianza, in quanto il ricorrente non ha subito un pregiudizio importante; il rispetto dei diritti umani garantito dalla Convenzione o dai suoi Protocolli non esigevo alcun esame sul merito; e il ricorso era stato esaminato debitamente da un tribunale interno visto che un giudice di appello e il giudice di cassazione competenti ai sensi della «legge Pinto» avevano esaminato la richiesta di risarcimento che il ricorrente aveva presentato.

Il 14 novembre 2019 la CtEDU ha deciso di cancellare dal ruolo per composizione amichevole ex art. 39 CEDU il caso *Violi* (n. 34279/09), il caso *Scottoni* (50294/10 e altri 39), *Cerfaglia* (n. 50295/10 e altri 44 casi), *Poletti* (n. 50328/10 e altri 13) e *Canale e altri* (nn. 41107/18 41111/18 42563/18) ed ex art. 37 (1) lett. c CEDU il caso *Caratti e altri* (n. 29827/10) *Stefanelli* (n. 43180/11), *Provenzano* (n. 3602/15), *Passaseo* (n. 46798/11), *Pisino* (n. 46804/11), *Vesuvio* (n. 4488/14), *Pisino* (n. 30814/14), *Letizia* (n. 32026/14) e *Maghini* (n. 50297/10 e altri 44). I ricorrenti lamentavano una violazione dell'art. 6 CEDU e dell'art. 1 Protocollo I alla CEDU in quanto l'introduzione con la legge finanziaria per il 2007 (l. 296/2006) di una norma interpretativa con effetto retroattivo in materia di calcolo delle pensioni che danneggiava dei cittadini italiani che avevano già acquisito il diritto a un certo livello pensionistico dopo aver lavorato in Svizzera, era contraria al principio dell'equo processo e alla divisione dei poteri. Il Governo italiano ha riconosciuto la sussistenza della violazione dell'art. 6 CEDU nei casi di specie, alla luce della giurisprudenza della CtEDU (*Maggio e altri*: v. *Annuario 2012*, p. 288-289 e *Stefanetti e altri* n. 21838/10 e altri 7 del 15 aprile 2014; v. *Annuario 2015*, p. 244), e ha dunque deciso di versare a ciascun ricorrente una somma a titolo di riparazione dei danni materiali e morali da essi subiti.

I casi *Galiotta e Rosafio* (nn. 30344/18 e 31236/18) presentati per la lamentata ingerenza legislativa in dei procedimenti giudiziari ai sensi dell'art. 6 (1) CEDU e art. 1 Protocollo I alla CEDU, e anche il caso *Schievano* (n. 4277/11) presentato per la lamentata mancata udienza pubblica in sede di procedura di applicazione di misure preventive ai sensi dell'art. 6 CEDU sono stati cancellati di ruolo il 14 novembre 2019 in quanto i ricorrenti non avevano presentato le proprie osservazioni entro i termini previsti a seguito delle richieste fatte dalla Corte, circostanza che è stata interpretata come mancata intenzione dei ricorrenti di continuare a mantenere il ricorso ai sensi dell'art. 37 (1) CEDU.

Con la sentenza *Scervino e Scaglioni* (n. 35516/13) del 5 dicembre 2019 la CtEDU si è pronunciata sulla violazione del «termine ragionevole» di un procedimento amministrativo giudiziale ai sensi dell'art. 6 (1) CEDU. I ricorrenti avevano presentato un ricorso davanti al TAR della Toscana nel 1998 e nel 2011 e avevano avviato la procedura «Pinto» che si concluse con il riconoscimento del superamento del termine ragionevole da parte della Corte d'appello di Genova. Tuttavia, quest'ultima decisione fu annullata dalla Corte di cassazione nel 2013, in quanto, nel corso del procedimento dinanzi al TAR, i ricorrenti non avevano presentato istanza di prelievo, nuova condizione di ammissibilità dei ricorsi «Pinto» introdotta dal decreto-legge n. 112 del 25 giugno 2008. I ricorrenti lamentavano, altresì, anche la mancanza di effettività ai sensi dell'art. 13 CEDU del ricorso Pinto a seguito dell'introduzione della nuova condizione di ammissibilità. La Corte ha riconosciuto la violazione dell'art. 13 CEDU, poiché in linea con la sentenza *Olivieri e altri c. Italia* (nn. 17708/12 e altri 3, 25 febbraio 2016, v. *Annuario 2017*, p. 247) e come risulta dalla lettura combinata dell'art. 54(2), del decreto-legge n. 112 del

2008 (modificato dal decreto legislativo n. 102 del 2010) e della «legge Pinto», il ricorso Pinto non può essere considerato un ricorso effettivo nel senso dell'art. 13 CEDU. La Corte ha, inoltre, riconosciuto la violazione dell'art. 6(1) CEDU per superamento dei termini ragionevoli, dato che il primo grado di giudizio ha avuto una durata di 13 anni, senza che siano stati adottati fatti o argomenti utili per giustificare una tale durata, e le due domande di fissazione dell'udienza non avevano sortito alcun effetto. Il Governo è stato, dunque, condannato al pagamento di 12.200 euro a titolo di risarcimento dei danni morali subiti e rimborso delle spese sostenute.

## 2.4. Vita privata e familiare

Nel caso *Cordella e altri* (n. 54414/13 e n. 54264/15 sentenza del 24 gennaio 2019), la CtEDU ha deciso di esaminare unicamente dal punto di vista del diritto al rispetto della vita privata ai sensi dell'art. 8 CEDU le doglianze di vari ricorrenti che hanno vissuto a Taranto o in paesi limitrofi. I ricorrenti lamentano il danno causato dall'inquinamento prodotto dalle emissioni nocive dello stabilimento Ilva di Taranto e la mancata adozione di misure amministrative e legislative volte a garantire il disinquinamento del territorio per proteggere la salute delle persone e l'ambiente. La Corte, rammentando l'inammissibilità di una *actio popularis* (*Perez c. Francia* [GC], n. 47287/99, 12 febbraio 2004, e *Di Sarno e altri c. Italia*, n. 30765/08, 10 gennaio 2012, v. *Annuario 2013*, p. 281-282) e l'inesistenza di una protezione generale dell'ambiente ai sensi della CEDU (*Kyrtatos c. Grecia*, n. 41666/98, 22 maggio 2003), ha sottolineato come essa possa solamente valutare l'esistenza di un effetto nefasto di un danno ambientale sulla vita familiare e privata della persona, compromettendo il loro benessere o privandole del godimento del loro domicilio (*López Ostra c. Spagna*, n. 16798/90, 9 dicembre 1994, *Guerra e altri c. Italia*, n. 14967/89, 19 febbraio 1998). L'art. 8 CEDU impone allo Stato, oltre all'astensione da ingerenze arbitrarie, anche obblighi positivi tra cui: l'adozione di misure necessarie a disciplinare l'autorizzazione, la messa in funzione, lo sfruttamento, la sicurezza e il controllo di attività pericolose. Pertanto, nel caso specifico la Corte ha valutato se le autorità nazionali avessero agito con la diligenza dovuta nel valutare tutti gli interessi coinvolti nel tentativo di ridurre nella maniera più efficace possibile l'inquinamento. A tal fine sono stati presi in considerazione gli studi scientifici condotti sin dal 1970, che mostrano gli effetti sulla salute e l'ambiente delle emissioni nocive da parte degli stabilimenti dell'Ilva, e la mancata realizzazione delle misure raccomandate a partire dal 2012 nell'ambito dell'autorizzazione integrata ambientale (AIA) con il fine di diminuire l'inquinamento, che ha anche portato alla procedura d'infrazione dinanzi alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea (causa C-50/10 sentenza del 31 marzo 2011). Alla luce di queste circostanze, la CtEDU ha ritenuto che le autorità nazionali non abbiano adottato tutte le misure necessarie per proteggere in maniera effettiva il diritto alla vita privata delle persone interessate. In particolare, l'adozione di misure urgenti da parte del Governo (i decreti salva-Ilva) per garantire la continuazione dell'attività delle acciaierie, nonostante il riscontro di gravi rischi per la salute e la vita delle persone da parte delle autorità giudiziarie nazionali, è stata valutata dalla Corte in violazione dell'art. 8 CEDU, in

quanto non è stato rispettato il giusto equilibrio fra «l'interesse dei ricorrenti a non subire gravi danni all'ambiente che possano compromettere il loro benessere e la loro vita privata e, dall'altra, l'interesse della società nel suo insieme». La CtEDU ha, dunque, disposto il rimborso delle spese giudiziali sostenute dai ricorrenti ritenendo la constatazione della violazione sufficiente di per sé a titolo di equa soddisfazione.

Nel caso *Minervino e Trausi* (n. 63289/17) decisa dalla CtEDU con sentenza del 12 febbraio 2019 oggetto della controversia è la compatibilità tra il diritto al rispetto della vita familiare ex art. 8 CEDU e l'affidamento dei cinque figli dei ricorrenti a un istituto prima e a delle famiglie affidatarie dopo. Sin dal 2008, la famiglia ricorrente era seguita dai servizi sociali i quali, a causa delle scarse condizioni di igiene e l'incapacità affettiva, educativa e pedagogica dei genitori di cui uno dipendente da alcool, di prendersi cura e provvedere alle necessità dei figli, avevano chiesto l'affidamento dei figli a un istituto. Tale provvedimento fu disposto nel 2009 dal Tribunale per i minorenni per i tre figli più grandi autorizzandoli comunque a far visita ai genitori nel fine settimana. Queste visite, però, furono sospese nel 2014, quando il Tribunale dispose la sospensione dell'autorità genitoriale e il collocamento di tutti i figli, incluso il più piccolo nato nel 2012, nell'istituto in seguito al deteriorarsi delle cattive condizioni igieniche, tali per cui il figlio minore aveva contratto la scabbia, nonché all'ulteriore deterioramento della situazione sociale e ambientale, nonostante le azioni di sostegno sociale, economico e genitoriale messe in atto dai servizi sociali sin dal 2008; e al reiterato rifiuto di intraprendere il percorso di disintossicazione da parte del ricorrente. Dati, inoltre, il mancato interesse dei genitori verso i propri figli, come dimostrato dalle poche visite effettuate all'istituto, il desiderio espresso dai figli di non fare ritorno alla casa di famiglia e la cronica incapacità dei genitori di prendersi cura dei figli, non avendo né collaborato né cambiato stile di vita, nonostante il protratto supporto da parte dei servizi sociali, nel 2015 il Tribunale per i minorenni dichiarò lo stato di adottabilità dei figli. I genitori presentarono ricorso contro questa decisione e, in particolare, la madre chiese una perizia sulle sue capacità genitoriali. La Corte d'appello respinse il ricorso e non dispose una perizia ritenendo che le varie relazioni dei servizi sociali e l'indagine del tribunale dei minorenni fossero sufficienti a valutare le capacità genitoriali dei ricorrenti. Per le stesse ragioni anche la Corte di cassazione respinse il ricorso nel 2017. La CtEDU rammenta che l'ingerenza nella vita familiare protetta dall'art. 8 CEDU è ammissibile solo laddove sia «prevista dalla legge», persegua uno o più scopi legittimi e sia «necessaria in una società democratica» per raggiungerli (*Gnaboré c. Francia*, n. 40031/98, 19 settembre 2000). La nozione di «necessità» implica una ingerenza fondata su un bisogno sociale imperioso e, soprattutto, proporzionata allo scopo legittimo perseguito (*Couillard Maugery c. Francia*, n. 64796/01, 1° luglio 2004). La CtEDU nel valutare se ai sensi del paragrafo 2 dell'art. 8 CEDU la misura dell'adozione, la quale costituisce una forte ingerenza nella vita familiare, fosse necessaria in una società democratica, ha considerato il superiore interesse dei bambini. Ricordando inoltre che, laddove vi è un legame familiare, vi è ex art. 8 CEDU l'obbligo positivo per lo Stato di favorirlo adottando le misure appropriate per riunire il genitore e il figlio (*Kutzner c. Germania*, n. 46544/99, 26 febbraio 2002) costituendo il ricorso all'allontanamento del bambino dall'ambiente familiare solo

un'*extrema ratio* (*Neulinger e Shuruk c. Svizzera*, [GC], n. 41615/07, 6 luglio 2010). La Corte ha, dunque, esaminato se, prima di disporre l'allontanamento definitivo, i giudici avessero valutato e adottato tutte le misure possibili e adeguate a favorire il legame.

A tal fine, la CtEDU ha considerato che l'adozione era stata disposta solo 6 anni dopo la presa in carico della famiglia, riconoscendo inoltre che il mantenimento del contatto fra figli e genitori in questi 6 anni è stato sempre trattato come una priorità da parte delle autorità. Alla luce del fatto che, nonostante il supporto e l'assistenza offerta per tutto il periodo della presa in carico da parte dei servizi sociali, vi sia stato un ulteriore deterioramento dell'ambiente familiare e sociale e non vi sia stato un miglioramento delle capacità genitoriali e delle relazioni fra ricorrenti e figli, come emerge dalle molteplici relazioni fatte dai servizi sociali, la CtEDU ha deciso che vi era la necessità di collocare i bambini in un ambiente protetto e che le misure specifiche adottate sono il risultato di un attento esame della situazione concreta dei ricorrenti e dei bambini e anche delle richieste di quest'ultimi. La CtEDU, all'unanimità, ha dunque dichiarato il ricorso inammissibile in quanto manifestamente infondato ai sensi dell'art. 35(3) e (4) CEDU.

Con la sentenza del 14 febbraio 2019 nel caso *Narjis* (n. 57433/15) la CtEDU si è pronunciata in merito alla lamentata lesione del diritto al rispetto della vita privata e familiare ai sensi dell'art. 8 CEDU da parte delle autorità italiane che avevano espulso il ricorrente residente di lunga data in Italia verso il Marocco, costringendolo così a separarsi dalla sua famiglia residente in Italia. Le autorità avevano deciso di non rinnovare il permesso di soggiorno del ricorrente per la tutela dell'ordine pubblico alla luce delle numerose condanne per reati penali del ricorrente tra cui furto, rapina, ricettazione, detenzione e porto abusivo di armi, evasione, e una tendenza alla recidiva. La Corte ha riconosciuto che, dato il soggiorno di più di venti anni del ricorrente sul territorio italiano e dunque il suo insediamento stabile, il rifiuto di rinnovargli il permesso di soggiorno e la sua espulsione costituiscono un'ingerenza nella sua vita privata (*Hasanbasic c. Svizzera*, n. 52166/09, 11 giugno 2013 e *K.M. c. Svizzera*, n. 6009/10, 2 giugno 2015), ma non familiare trattandosi di un adulto non sposato e senza figli (*Slivenko c. Lettonia* [GC], n. 48321/99, 9 ottobre 2003). La Corte ha rammentato che una tale ingerenza deve essere necessaria in una società democratica alla luce dei criteri sintetizzati nella sentenza *Üner c. Paesi Bassi* della CtEDU (n. 46410/99, 18 ottobre 2006). Tali criteri secondo la Corte, erano stati debitamente presi in considerazione sia dal Consiglio di Stato sia dal TAR della Lombardia che avevano esaminato il ricorso presentato dal ricorrente contro il decreto di espulsione. Trattandosi di una persona adulta, incline alla recidiva, che non ha particolari legami di dipendenza rispetto alla sua famiglia, privo della capacità di integrarsi nel mondo del lavoro e che se avesse fatto rientro in Italia avrebbe dovuto scontare una pena di quattro anni e sette mesi di reclusione per il reato di ricettazione la Corte non ha riscontrato una violazione dell'art. 8 CEDU nella decisione dei giudici interni.

Nel caso *R.V.* (n. 37748/13) la CtEDU con sentenza del 18 luglio 2019 si è espressa in merito alla lamentata lesione del diritto al rispetto della vita familiare ai sensi dell'art. 8 CEDU causata dalla decisione di affidare i due figli della prima ricorrente al Comune di S. In particolare, i genitori dei figli lamentavano che, non solo il provvedimento di collocamento in affidamen-

to dei minori sebbene temporaneo si stava protrando per oltre dieci anni, ma non era nemmeno suffragato da motivi sufficienti. Inoltre, i ricorrenti affermavano che l'affidamento non era volto al ricongiungimento dei minori con i genitori biologici, come dimostrato dalla forte limitazione degli incontri che da settimanali erano diventati mensili e, in alcuni periodi, erano anche stati sospesi. I genitori lamentavano, dunque, che l'affidamento senza alcun provvedimento giudiziario si era trasformato in un'adozione che costituisce una misura di ultima istanza che deve essere giustificata dall'accertamento della mancata idoneità genitoriale. La Corte ha, dunque, valutato se l'ingerenza nella vita familiare dei ricorrenti, prevista dalla legge *ex art.* 333 e 336 del codice civile, volta a proteggere la «salute o la morale» e i «diritti e le libertà» dei minori, fosse anche necessaria in una società democratica. In questo contesto, la Corte rammenta che l'affidamento, in quanto misura temporanea, deve ambire, adottando tutte le misure necessarie, al ricongiungimento familiare (*Covezzi e Morselli c. Italia*, n. 52763/99, 9 maggio 2003, *R.M.S. c. Spagna*, n. 28775/12, 18 giugno 2013). La Corte nota come nel caso di specie l'affidamento era stato disposto sulla base di un provvedimento temporaneo che è previsto in caso di urgente necessità che non permette di prevedere un affidamento extra-familiare di lunga durata. Tali provvedimenti, secondo la Corte, erano stati adottati, inoltre, in seno a processi decisionali giudiziali che presentano, sin dal primo giudizio nel 2005, criticità relative alla diligenza e alla rapidità soprattutto per quanto riguarda i tempi con cui sono state consegnate ai tribunali le perizie tecniche. Inoltre, in un arco temporale di dieci anni solo una volta il Tribunale per i Minorenni di G., incaricato del compito di monitorare l'evoluzione della situazione, si è pronunciato in merito alla necessità o meno di prorogare i provvedimenti di affidamento. La Corte ha, dunque, avanzato seri dubbi in merito al rispetto dei requisiti di sollecitudine e di «eccezionale diligenza» da parte delle autorità italiane che devono essere esercitati nelle cause concernenti il benessere di minori. Alla luce dei vari ritardi e della proroga a tempo indeterminato di misure temporanee previste specificamente per situazioni di urgente necessità senza la previsione di un termine di durata dei provvedimenti o di un riesame giudiziario degli stessi, che ha portato all'allontanamento ininterrotto dei figli dai propri genitori per oltre 10 anni, la Corte all'unanimità ha riscontrato una violazione dell'art. 8 CEDU, disponendo il pagamento di 50.000 euro a titolo di risarcimento di danni non patrimoniali e rimborso spese.

Il 17 settembre 2019 la CtEDU ha dichiarato irricevibile il caso *Raimondo* (n. 42401/13). Oggetto della controversia erano le immissioni acustiche e luminose intollerabili subite quotidianamente dal ricorrente nella sua proprietà a causa della costruzione di una prigione a una quarantina di metri da casa sua e la mancata adozione da parte delle autorità di misure atte a garantire un effettivo rispetto della sua vita privata e familiare ai sensi dell'art. 8 CEDU. La CtEDU ha ritenuto che il ricorrente *ex art.* 35 (1) non abbia esaurito le vie di ricorso interne. Secondo la Corte infatti il ricorrente non ha esposto il ricorso previsto dall'art. 844 del codice civile italiano per ottenere la cessazione delle immissioni da parte dell'amministrazione e l'eventuale giudizio di ottemperanza nel caso in cui l'amministrazione non osservasse l'eventuale sentenza. In ragione della natura sussidiaria della CtEDU, il ricorrente non ha dato la possibilità alle giurisdizioni nazionali di prevenire o porre rimedio alla vio-

lazione della Convenzioni. La Corte ha inoltre sostenuto di non aver nessun elemento per ritenere che queste vie di ricorso interne non avrebbero portato un adeguato risarcimento al ricorrente e che la mera presenza di dubbi circa le prospettive di successo di un determinato rimedio, non costituisce un motivo valido per giustificare il non utilizzo di un rimedio interno (*Sejdovic c. Italia* [GC], n. 56581/00, 1 marzo 2006, *Alberto Eugénio da Conceicao c. Portogallo*, n. 74044/11, 29 maggio 2012).

Nella sentenza *Luzi* (n. 48322/17) del 5 dicembre 2019 oggetto della doglianza è la violazione del diritto al rispetto della vita familiare ai sensi dell'art. 8 CEDU, in quanto, secondo il ricorrente, gli era stato reso difficile l'esercizio pieno del proprio diritto di visita per almeno 8 anni consecutivi nei confronti di sua figlia. Per questo, il ricorrente lamenta che, nonostante le plurime sentenze che hanno riconosciuto il suo diritto di visita, le autorità italiane non hanno adottato le misure necessarie per permettergli l'esercizio effettivo di tale diritto, anche di fronte al mancato rispetto da parte della madre della figlia delle decisioni dei tribunali giudiziarie e delle indicazioni dei servizi sociali di garantire il diritto di visita del padre. Questa situazione, secondo il ricorrente, ha contribuito ad un'alienazione genitoriale e a un progressivo allontanamento della figlia dallo stesso. La CtEDU ha rammentato che l'art. 8 CEDU non è volto solo ad impedire ingerenze arbitrarie nella vita familiare delle persone, ma impone anche obblighi positivi che in questo ambito consistono nell'agevolare il contatto tra genitori e figli per mantenere i legami fra di essi (*Bondavalli c. Italia*, n. 35532/12, 17 novembre 2015, v. *Annuario 2016*, p. 216) adottando tutte le misure propeedeutiche necessarie a raggiungere questo obiettivo (*Nuutinen c. Finlandia*, n. 32842/96, 2000, *Ignaccolo-Zenide c. Romania*, n. 31679/96, 25 gennaio 2000, *Sylvester c. Austria*, nn. 36812/97 e 40104/98, 24 aprile 2003). La Corte nota che il ricorrente, sin dal 2010, quando la figlia aveva 1 anno, ha chiesto ripetutamente la possibilità di esercitare il proprio diritto di visita alla figlia, diritto che, seppur riconosciuto da varie decisioni giudiziali, ha potuto esercitare in pratica solo in maniera estremamente limitata a causa dell'opposizione della madre della bambina. Il comportamento nefasto della madre è stato segnalato, più volte, sia dal ricorrente sia dai servizi sociali alle autorità giudiziarie e nel 2015 la Corte d'appello, in seguito alla relazione dell'esperto da essa nominato, ha disposto l'affidamento della minore ai servizi sociali. Nonostante le segnalazioni alla Corte d'appello successive al 2015 da parte dei servizi sociali e del ricorrente in merito al protrarsi dell'atteggiamento manipolatore della madre della bambina e l'impossibilità per il ricorrente di esercitare il suo diritto di visita, le autorità non hanno adottato alcun ulteriore provvedimento. Nei confronti della perdurante opposizione della madre della minore, la Corte ha osservato che le autorità nazionali non hanno adottato tutte le misure necessarie e che si potevano ragionevolmente attendere dalle stesse per far rispettare il diritto del ricorrente di avere contatti con sua figlia e di stabilire una relazione con lei (*Strumia c. Italia*, n. 53377/13, 23 giugno 2016, v. *Annuario 2017*, p. 248). La mancata adozione da parte delle autorità italiane di misure idonee a far rispettare il diritto di visita del ricorrente, è stata dunque giudicata dalla Corte all'unanimità in violazione del diritto al rispetto della vita familiare del ricorrente ai sensi dell'art. 8 CEDU. Il Governo italiano è stato condannato al pagamento di

23.000 euro a titolo di risarcimento dei danni morali subiti e di rimborso delle spese sostenute.

## 2.5. Libertà di espressione

Nel caso *Sallusti* (n. 22350/13) con sentenza del 7 marzo 2019 la CtEDU si è espressa in merito alla lamentata violazione della libertà di espressione ex art. 10 CEDU del ricorrente, condannato per diffamazione a mezzo stampa a una pena detentiva ex art. 13 della Legge 8 febbraio 1948 n. 47, in quanto, in qualità di direttore responsabile di un giornale aveva omesso il controllo di un articolo il cui autore era anonimo ai sensi dell'art. 57 codice penale. In particolare, l'articolo in questione conteneva informazioni false su un caso riguardante una minorenne, nonostante il giorno prima molte testate giornalistiche avessero rettificato le informazioni circa il fatto, e leso la reputazione delle persone coinvolte nel fatto oggetto della causa. La Corte ha valutato se l'ingerenza nel diritto alla libertà di espressione fosse necessaria in una società democratica verificando se corrispondeva ad una «pressante esigenza sociale»; se fosse stata giustificata dalle autorità nazionali per motivi «pertinenti e sufficienti»; e se la sanzione inflitta fosse «proporzionata al fine legittimo perseguito» (*Belpietro c. Italia*, n. 43612/10, 24 settembre 2013, v. *Annuario 2014*, p. 245-246). La CtEDU ha riscontrato che l'ingerenza corrispondeva a una «pressante esigenza sociale», data la falsità delle notizie riportate riguardanti una minore, come anche il loro carattere diffamatorio nei confronti di tutte le persone coinvolte e l'obbligo di un direttore di giornale di esercitare un controllo sugli articoli. In merito alla proporzionalità delle sanzioni adottate la Corte ha però fatto notare che la previsione della pena detentiva per un reato connesso ai mezzi di comunicazione è compatibile con la libertà di espressione dei giornalisti garantita dall'art. 10 CEDU soltanto in circostanze eccezionali. La Corte ha, dunque, ritenuto non giustificata l'inflizione della pena detentiva, anche se sospesa e commutata in pena pecuniaria con provvedimento *ad hoc* del Presidente delle Repubblica, considerata l'assenza di circostanze eccezionali, come la lesione di altri diritti fondamentali, quale può verificarsi per esempio in caso di discorsi di odio o di istigazione alla violenza. La Corte ha, altresì, fatto notare che, anche dalla lettura del parere n. 715/2013 della Commissione Venezia del 9 novembre 2013, emerge che, in generale, la pena detentiva per i reati di diffamazione prevista dall'art. 13 della Legge 8 febbraio 1948 n. 47 è oggetto di dibattito parlamentare e di un'iniziativa di legge (ddl. 925 presentata dall'On. Costa), in esame di fronte alla Commissione Permanente Affari Costituzionali del Senato, che ne prevede l'abolizione. Nel caso specifico la Corte ha riscontrato la violazione dell'art. 10 CEDU in quanto la pena detentiva inflitta era sproporzionata rispetto al fine legittimo perseguito e non necessaria in una società democratica. Il Governo italiano è stato dunque condannato a pagare 12.000 euro a titolo di danno non patrimonio e 5.000 come rimborso per le spese sostenute.



## 2.6. Diritto al rispetto dei beni e alla proprietà privata

Il caso *Colazzo e altri* (n. 36944/06) è stato cancellato di ruolo *ex art.* 35 (3) e (4) in quanto manifestamente infondato. I ricorrenti avevano lamentato di non aver ricevuto un risarcimento che possa definirsi come «sufficiente e appropriato» a causa della tassazione imposta alla luce della legge n. 413 del 1991 e il mancato riconoscimento dei danni non-patrimoniali subita a causa di un'occupazione appropriativa illegittima che aveva leso il diritto al rispetto dei loro beni *ex art.* 1 del Protocollo I alla CEDU. La CtEDU ha riconosciuto che la Corte d'appello di Lecce aveva già dichiarato l'illegittimità della privazione della proprietà e che il risarcimento non era contrario alla sua giurisprudenza (*Armando Iannelli c. Italia*, n. 24818/03, 12 febbraio 2013, v. *Annuario* 2014, p. 242) come anche la tassazione considerando l'ampio margine di apprezzamento che ciascun Stato ha in materia fiscale.

Nelle sentenze *Condominio Porta Rufina* (n. 14346/05) e *Mideo* (n. 19169/02) del 6 giugno 2019 la CtEDU si è espressa in merito alla lesione del diritto al rispetto dei beni ai sensi dell'art. 1 del Protocollo I alla CEDU dei ricorrenti che erano stati privati della loro proprietà attraverso espropriazioni indirette per effetto delle trasformazioni irreversibili dei loro beni. Alla luce dei principi elaborati nella giurisprudenza della CtEDU in materia di espropriazione indiretta (*Belvedere Alberghiera S.r.l. c. Italia*, n. 31524/96, 30 maggio 2000, *Scordino c. Italia* (n. 3), n. 43662/98, 17 maggio 2005, e *Velocci c. Italia*, n. 1717/03, 18 marzo 2008), nel caso di specie la Corte ha ritenuto che vi siano state occupazioni di terreno illegittime da cui l'Amministrazione ha potuto trarre vantaggio. Infatti, in assenza di un atto di espropriazione formale, solo con un provvedimento giudiziario definitivo che rende la privazione del diritto di proprietà prevedibile alla luce del principio di certezza del diritto, si può considerare effettivamente applicato il principio dell'espropriazione indiretta e legittimata l'acquisizione dei terreni da parte delle autorità pubbliche. In entrambi i casi, visto che fra la perdita della proprietà e il provvedimento giudiziario definitivo erano trascorsi vari anni, la Corte ha riscontrato un'incompatibilità con il principio di legalità delle ingerenze e, dunque, una violazione in entrambi i casi del diritto al rispetto dei propri beni ai sensi dell'art. 1 Protocollo I alla CEDU. Nel caso *Mideo*, inoltre, essendo trascorsi 10 anni per un grado di giudizio, la Corte ha ritenuto che considerando le somme riconosciute in casi analoghi concernenti l'inosservanza dell'esigenza del «termine ragionevole», la Corte d'appello di Roma, concedendo solo 600 euro per danno morale al ricorrente non abbia rimediato alla violazione in causa in modo adeguato e sufficiente, riscontrando dunque anche una violazione dell'art. 6(1) CEDU.

Il 6 giugno 2019 la CtEDU ha deciso di cancellare dal ruolo il caso *AZ S. R. L.* (n. 9284/10), che era stato presentato ai sensi dell'art. 1 Protocollo I alla CEDU per non aver ricevuto un risarcimento a seguito dell'impossibilità di sfruttare terreni di dominio pubblico sui quali era stato concesso un diritto di superficie per un periodo di trenta anni, rinnovabile, nonché finanziamenti pubblici per la realizzazione di un progetto turistico. Il Governo italiano ha riconosciuto la violazione e ha presentato una proposta unilaterale di risoluzione del caso tramite pagamento di 30.000 euro a titolo di risarcimento per i danni subiti e le spese sostenute. La ricorrente ha ritenuto la somma come non soddisfacente in quanto non sufficiente a coprire né il danno emergente né il lucro cessante. Ciononostante, la CtEDU, viste le dichiarazioni del

Governo e le circostanze del caso, ha considerato appropriato l'importo del risarcimento proposto dal Governo e ritiene che ai sensi dell'art. 37(1) lett. c, non sia più giustificato continuare a esaminare la domanda.

Nella sentenza *Zappa S.A.S* (n. 43842/11) del 4 luglio 2019 la CtEDU si è pronunciata in merito alla lamentata violazione del diritto al rispetto dei beni ai sensi dell'art. 1 Protocollo I, in quanto al ricorrente, una società che aveva in gestione le valli da pesca, era stato intimato dall'Intendenza di Finanza di Padova di lasciare i terreni da lei stessa occupati in quanto appartenenti al demanio pubblico, e di corrispondere allo Stato una indennità per i danni causati dall'occupazione *sine titulo*. La doglianza è molto simile a quella nella sentenza *Valle Pierimpiè Società Agricola S.p.A. c. Italia* (n. 46154/11) del 23 settembre 2014 (v. *Annuario 2015*, p. 248). In quest'ultima decisione, la Corte aveva riconosciuto che la ricorrente, aveva prima dell'intimazione a lasciare la valle da pesca da lei occupata, in quanto appartenente al demanio pubblico lagunare, una legittima aspettativa, collegata a interessi patrimoniali, sufficientemente importante per costituire un interesse sostanziale tutelato dalla Convenzione (*Di Marco c. Italia*, n. 32521/05, 26 aprile 2011, v. *Annuario 2012*, p. 297) e un «bene» ai fini dell'applicabilità dell'art. 1 del Protocollo n. 1. La Corte, in quest'occasione, aveva riscontrato un'ingerenza nel diritto dell'interessata al rispetto dei suoi beni ai sensi dell'art. 1 del Protocollo n. 1 alla CEDU, in quanto i suoi beni erano stati acquisiti dallo Stato e la ricorrente aveva perso ogni possibilità per far valere il proprio titolo. Tale ingerenza effettuata senza indennizzo per la privazione del suo bene e l'imposizione alla ricorrente di oneri supplementari, come il pagamento di un'indennità di occupazione senza titolo della Valle Pierimpiè, è stata considerata dalla Corte come non proporzionata al fine legittimo perseguito, cioè quello di preservare l'ambiente e l'ecosistema lagunare e di assicurarne l'effettiva destinazione all'uso pubblico. La Corte aveva, dunque, riscontrato una violazione dell'art. 1 Protocollo I alla CEDU come anche nel caso di specie data la somiglianza dei fatti delle due cause.



### 3. L'Italia nella giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea

#### 3.1. Diritto dei giudici di pace alle ferie pagate

Alcune decisioni della CGUE hanno dichiarato manifestamente irricevibili delle domande di pronuncia pregiudiziale avanzate da alcuni giudici di pace italiani i quali, sollecitati da altri giudici di pace, si interrogavano sulla compatibilità con il diritto dell'UE delle norme italiane che prevedono che i giudici di pace, quali magistrati onorari, siano retribuiti, in base a contratti per lavoro a tempo determinato, con un'indennità calcolata per ciascuna udienza o processo loro assegnato, senza poter essere considerati dipendenti pubblici a tempo indeterminato e senza godere di ferie pagate – come invece è previsto per i magistrati ordinari – nonostante il carico di lavoro che devono svolgere sia del tutto compatibile. Secondo i giudici del rinvio, queste disposizioni contrastano con l'art. 31(2) CDFUE («Ogni lavoratore ha diritto a una limitazione della durata massima del lavoro e a periodi di riposo giornalieri e settimanali e a ferie annuali retribuite»). Nelle ordinanze di rinvio è peraltro riconosciuto che non spetta ai giudici di pace trattare di queste controversie, che attengono piuttosto alla competenza dei giudici del lavoro o amministrativi. Poiché però una sentenza delle sezioni unite della Cassazione del 2017 ha fatto esplicito divieto al tribunale del lavoro e ai TAR di conoscere delle cause in materia di ferie sollevate dai giudici di pace, questi ultimi si trovano ad essere l'unica istanza giudiziaria disposta a affrontare la questione sollevata dai loro colleghi. Tale circostanza, a sua volta, costituisce un altro profilo di possibile contrasto con il diritto dell'Unione, in particolare con l'art. 47 CDFUE, che riconosce il diritto a veder trattare il proprio caso da parte di un giudice indipendente e imparziale precostituito per legge. È evidente infatti il conflitto di interesse che sussiste nel momento in cui un giudice di pace è chiamato a decidere sul diritto alle ferie pagate dei giudici onorari. La CGUE dichiara queste domande pregiudiziali manifestamente irricevibili in quanto, per ammissione degli stessi proponenti, provenienti da autorità giudi-

ziarie incompetenti a pronunciarsi sul merito della controversia. Ciò che viene richiesto alla CGUE sarebbe un mero parere su una pretesa anomalia dell'ordinamento italiano, inidoneo a produrre alcun effetto giuridico concreto e quindi incompatibile con le finalità dell'art. 267 TFUE. (v. ordinanze nelle cause C-600/17; C-626/17; C-618/18).

### **3.2. Diritto incondizionato di prelazione dei dipendenti nella cessione di farmacie comunali**

La legge italiana prevede che, in caso di cessione a privati di una farmacia comunale, i dipendenti di quest'ultima godano di un diritto di prelazione. Questo è stato ritenuto però contrario ai principi della libera concorrenza e della parità di trattamento da parte di altri farmacisti che avevano partecipato alla gara per l'assegnazione della farmacia avanzando l'offerta migliore – i dipendenti, viceversa, forti del loro diritto di prelazione, nemmeno avevano partecipato alla gara. Il Consiglio di Stato chiede pertanto alla CGUE di statuire se la normativa italiana contrasta o meno con i principi della libertà professionale e diritto di lavorare (art. 15 CDFUE) e con la libertà d'impresa (art. 16 CDFUE), anche considerando che la legge che favorisce i dipendenti finisce per escludere dalla possibilità di operare professionalmente in Italia farmacisti cittadini di altri Paesi UE, in contrasto con l'art. 49 TFUE sul diritto di stabilimento («le restrizioni alla libertà di stabilimento dei cittadini di uno Stato membro nel territorio di un altro Stato membro vengono vietate»). La CGUE afferma che un diritto di prelazione incondizionatamente riconosciuto ai dipendenti di una farmacia comunale che consente loro di diventare proprietari della stessa senza nemmeno partecipare alla gara per l'assegnazione, potrebbe giustificarsi solo se risultasse funzionale a garantire la migliore gestione della farmacia stessa e quindi la migliore garanzia del diritto alla salute dei cittadini. Non ci sono tuttavia ragioni per pensare che un ex dipendente sia necessariamente da preferire a un farmacista con analoga qualifica e esperienza ma che ha operato altrove. La norma italiana deve pertanto essere disapplicata (CGUE, causa C-465/18).

### **3.3. Tutela del marchio DOP**

L'UE ha realizzato negli anni una poderosa normativa a tutela delle produzioni agroalimentari «tipiche». Le denominazioni d'origine rientrano tra i diritti di proprietà industriale e commerciale tutelati dal diritto dell'UE attraverso regolamenti e disciplinari, oltre che dalle norme degli Stati membri. Ne deriva pertanto, secondo la CGUE, che la regola introdotta da leggi e regolamenti ministeriali italiani secondo cui la produzione di mozzarella di bufala campana DOP (denominazione di origine protetta) deve avvenire in spazi rigorosamente separati da quelli in cui sono stoccati o lavorati latti diversi da quelli descritti nel disciplinare della mozzarella di bufala campana DOP, è perfettamente compatibile con il diritto dell'UE. Alcuni caseifici avevano contestato la norma, dichiarando che la clausola che impone la lavorazione in luoghi separati delle diverse produzioni, DOP e non DOP, imponeva costi eccessivi.

vi, con conseguente discriminazione tra aziende. La tutela del valore reputazionale legato alle produzioni DOP giustifica invece, secondo la CGUE, le rigorose disposizioni della legislazione italiana, che rendono particolarmente efficace il monitoraggio di ogni fase della produzione, escludendo il rischio che, intenzionalmente o accidentalmente, latte diverso da quello proveniente dagli allevamenti di bufale della zona tipica possa entrare nel confezionamento delle mozzarelle DOP (CGUE, causa C-569/18).

### **3.4. Tutela dei consumatori e pratiche sleali di aziende elettriche e del gas**

Alcune primarie aziende fornitrici di elettricità e gas erano state sanzionate dalla Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (AGCM) per avere contravvenuto, con pratiche commerciali «aggressive» che utilizzavano contratti di fornitura non richiesti dai clienti e conclusi al telefono o da agenti che si presentavano a domicilio. Queste operazioni erano state ritenute contrarie alle disposizioni dell'UE – recepite anche nell'ordinamento italiano attraverso il codice del consumo (d.lgs 206/2005) – riguardanti pratiche commerciali sleali tra imprese e consumatori. La competenza dell'AGCM a irrogare tali sanzioni era stata però contestata dalle imprese in questione, poiché sulle forniture ai consumatori di energia elettrica e di gas naturale vigila, secondo specifiche direttive dell'UE e corrispondenti norme italiane, una diversa agenzia pubblica – la Autorità per l'energia elettrica, il gas e il sistema idrico (AGEECSEI), dopo il 2017 divenuta ARERA: Autorità di regolazione per energia, reti e ambiente. Di qui la domanda rivolta dal Consiglio di Stato alla CGUE se la norma italiana che affida la vigilanza sulle pratiche sleali delle aziende fornitrici di elettricità e gas naturali all'AGCM sia compatibile con il regime di settore fissato dall'UE. La risposta della CGUE è che le norme sulla protezione del consumatore che attribuiscono all'AGCM competenze sanzionatorie sulle aziende elettriche e del gas si applicano con priorità rispetto a quelle che regolamentano il mercato della distribuzione dell'energia, poiché queste ultime hanno sostanzialmente lasciato alle prime la materia della tutela dei consumatori (CGUE, cause riunite C-406/17, C-407/2017, C-408/17; C-417/17).

### **3.5. Diritto dell'UE e processo penale italiano**

La Direttiva 2012/29 dell'UE ha richiesto agli Stati l'introduzione di misure a tutela delle vittime dei reati, compreso il diritto a ottenere il risarcimento nell'ambito del procedimento penale, se l'ordinamento nazionale prevede la costituzione di parte civile, e il diritto a non subire forme ulteriori di vittimizzazione e di vittimizzazione secondaria. Con questi principi si scontra la norma, prevista nel codice di procedura penale italiano, che prevede la rinnovazione delle prove, compresa la testimonianza delle vittime del reato, nel caso in cui sia intervenuta una variazione nella composizione del collegio giudicante, non essendo sufficiente la lettura, davanti al nuovo collegio, dei verbali delle dichiarazioni già acquisite. In un caso presentatosi davanti al tribunale di Bari, il giudice ha ritenuto di proporre domanda pregiudiziale alla CGUE. Uno dei tre giudici che doveva pronunciarsi su accuse di truffa e riciclaggio era infatti stato assegnato ad altra sede; si rendeva pertanto necessario – avendolo richiesto uno degli imputati – rinnovare la testimonianza di una delle

vittime della truffa. La circostanza però comportava un rischio di esporre la vittima costituitasi come parte civile a pressioni ulteriori, oltre che un inevitabile allungamento dei tempi dell'eventuale risarcimento, il tutto in contrasto con le finalità della Direttiva 2012/29. La CGUE (sentenza in causa C-38/18) è stata chiamata a operare un bilanciamento (art. 52 CDFUE) tra le esigenze di tutela del diritto alla difesa processuale e quelle di protezione delle vittime di reato. La conclusione è che la normativa italiana che prevede la rinnovazione delle prove in dibattimento di fronte allo stesso collegio di giudici che pronuncerà la sentenza penale non comprime in modo necessariamente sproporzionato il diritto della vittima di reato a ottenere il risarcimento e a godere della dovuta protezione; sarà compito del giudice valutare caso per caso se tale procedura, fatti salvi il diritto a un processo equo e la garanzia dei diritti della difesa (articoli 47 e 48 CDFUE), non comprima in modo sproporzionato i diritti della vittima, avendo riguardo alla sua specifica vulnerabilità.

Un'altra Direttiva, la 2012/13, fissa norme minime comuni a livello europeo in materia di diritto all'informazione nel processo penale, in linea con i principi di equo processo, presunzione di innocenza e diritto alla difesa previsti dalla CDFUE (articoli 47 e 48). La finalità è quella di armonizzare le regole di procedura penale tra gli Stati membri e favorire in questo modo il reciproco riconoscimento delle decisioni in materia penale. In un processo per ricettazione, accusa poi riqualificata come furto aggravato, il tribunale di Bari osserva che la normativa vigente italiana riconosce all'imputato la possibilità di domandare l'applicazione di una pena su richiesta (patteggiamento) solo nel caso di diversa configurazione dei fatti oggetto di imputazione, non se interviene una diversa qualificazione giuridica dei fatti stessi. Il dubbio è se questa limitata possibilità di chiedere il patteggiamento contrasti con la direttiva 2012/13, che richiede di fornire immediata e piena informazione all'imputato delle accuse mosse e degli strumenti a sua difesa, e quindi con l'art. 48 CDFUE sul diritto alla difesa. La CGUE in primo luogo afferma la propria competenza a esprimersi sulla domanda pregiudiziale, nonostante la vicenda non abbia alcuna connotazione transnazionale (reato commesso in Italia da autore italiano ai danni di cittadini italiani). Se è vero infatti che la CDFUE non si applica se non alle materie rientranti nell'ambito di applicazione del diritto dell'UE (art. 51(1) CDFUE) e che tra queste non c'è la definizione dei reati di furto o ricettazione, è pure vero che rientra tra le competenze dell'UE legiferare allo scopo di facilitare il riconoscimento reciproco delle sentenze e delle decisioni giudiziarie (art. 82 TFUE). In questo quadro si colloca la Direttiva in questione, e quindi anche la questione dell'eventuale violazione dell'art. 48 CDFUE. Nel merito, la CGUE conclude che non sussiste incompatibilità tra la normativa italiana e il diritto europeo. Quest'ultimo infatti non fa menzione della procedura del patteggiamento e non può pertanto essere invocato per contestare presunti limiti della possibilità per un imputato di avvalersi di tale opportunità (CGUE, causa C-646/17).

### 3.6. Appalti pubblici e rito super-accelerato

Nel 2017 è stata introdotta in materia di appalti pubblici una procedura super-accelerata che prevede, tra le altre cose, la possibilità per un'azienda di impugnare l'ammissione di

una concorrente all'assegnazione di un appalto pubblico entro 30 giorni dalla decisione sull'ammissione o mancata esclusione, cioè quando ancora l'assegnazione all'uno o all'altro dei concorrenti dell'appalto non è ancora decisa. In questo modo, però, l'impugnazione oltre a doversi fondare su elementi non del tutto noti, rischia di rappresentare un costo inutile per un'azienda: la concorrente ammessa alla gara potrebbe infatti non risultare l'assegnataria finale dell'appalto, e contestare la sua ammissione si rivelerebbe del tutto inconcludente. Non farlo, d'altro canto, rende inammissibile una impugnazione successiva, a causa dell'operare di una clausola di decadenza. Ciò costituisce, secondo il giudice del rinvio, una violazione dei principi del giusto processo (art. 47 CDFUE). Secondo la CGUE (ordinanza C-54/18), la normativa italiana in materia risulta conforme al diritto dell'UE, che non si oppone a procedure rapide e con stringenti termini di decadenza; è necessario però che l'atto che ammette un concorrente all'assegnazione dell'appalto contenga l'indicazione dei motivi della decisione, così da rendere possibile fondare l'eventuale impugnazione su una violazione del diritto dell'UE. Quanto all'effettivo interesse a impugnare il provvedimento di ammissione prima di conoscere l'esito della procedura, la CGUE ritiene che contestare un provvedimento illegittimo sia di per sé un interesse rilevante, a prescindere dall'esito della procedura amministrativa.

### 3.7. Discriminazione basata sull'età

Un pilota d'aereo, alle dipendenze di un'azienda privata che opera tuttavia nel settore della sicurezza nazionale, è stato collocato automaticamente in pensione al compimento del sessantesimo anno d'età, nonostante un regolamento dell'UE preveda per i piloti commerciali il limite ordinario dei 65 anni e nonostante la direttiva 2000/78 preveda il divieto generale di ogni discriminazione in materia di occupazione e condizioni di lavoro fondata, oltre che su religione, convinzioni personali, disabilità, o orientamento sessuale, anche sull'età. La diversità di trattamento fondata sugli elementi citati è ammissibile se la caratteristica in questione costituisce un requisito essenziale e determinante per lo svolgimento dell'attività lavorativa, nonché se si tratti di tutelare, in forza di una previsione di legge statale, l'ordine pubblico, la sicurezza pubblica, la prevenzione dei reati, la tutela della salute e la garanzia dei diritti e libertà altrui, in forma necessaria e proporzionata in un ordinamento democratico. La sicurezza aerea è una ragione che può giustificare la fissazione a un'età inferiore a quella ordinaria la collocazione a riposo del pilota, tanto più se non si tratta di normali voli commerciali ma di voli collegati con la sicurezza nazionale. Allo stesso modo, l'età inferiore ai 60 anni può essere requisito essenziale e determinante per lo svolgimento dell'attività lavorativa in questione, ma fissarlo in modo automatico può risultare sproporzionato. In conclusione, secondo la CGUE, la norma italiana che fissa la cessazione automatica del rapporto di lavoro di piloti alle dipendenze di società che operano in operazioni connesse alla sicurezza nazionale a 60 anni non è rispettosa del principio di non discriminazione in base all'età, e spetta al giudice di volta in volta verificare che ricorrano le circostanze che giustificano il divieto di volare per ragioni di sicurezza pubblica o perché sono venuti meno i requisiti psicofisici essenziali (CGUE, causa C-396/18).





## Indice dei luoghi e delle parole notevoli

### A

Afghanistan: 206  
Albania: 53, 65, 97, 129, 142, 143, 161, 176, 178, 180, 182, 183, 206  
Algeria: XXXIII, XXXV, 129, 182  
Ambiente, inquinamento, rifiuti: XVII, 5, 7, 17, 29, 35, 36, 50, 59, 65-67, 87, 91, 92, 113, 118, 148, 157, 171, 193, 194, 236, 247, 252, 269, 276-278, 283, 287  
Andorra: 135, 136, 161, 183  
Angola: 111, 113, 114, 116, 118, 119, 134, 136  
Antigua e Barbuda: 136  
Apolidia: XXIV, 123, 129, 138, 139, 141, 241  
Arabia Saudita: 108, 141  
Argentina: XXXVI, 12, 107, 111, 113-115, 124, 143, 182  
Armenia: 161, 174, 178, 182, 291  
Asilo, rifugiati: v. immigrati, stranieri  
Australia: 79, 106, 115, 119, 136, 142  
Austria: 11, 33, 107, 108, 114, 115, 136, 178, 194, 280  
Azerbaigian: XXXIII, XXXV, 174, 178, 180

### B

Bahrein: 206  
Balcani: 206  
Bangladesh: XXXV, 53, 118, 135, 228  
Belgio: 120, 134, 136, 145, 178, 187, 200, 264  
Benin: 115, 135  
Bielorussia: 48, 109, 110, 112, 182, 185  
Bioetica, biomedicina: XX, 21, 26, 29, 35, 47-49, 68, 77, 95, 146  
Bolivia: 119, 142  
Bosnia-Erzegovina: 119, 161, 174, 180, 182, 206  
Botswana: 136  
Brasile: XXXIV, 25, 114-116, 182  
Bulgaria: 133, 161, 174, 176, 182, 183, 200, 270

Burkina Faso: XXXVI, 124, 135

Burundi: 119, 205

### C

Cambogia: 119, 135, 136  
Camerun: 108, 133  
Canada: 106, 108, 114, 147, 182, 200, 220  
Capo Verde: 104, 134, 136  
Carcere, libertà personale: XV, XXII, XXXVI, 7, 10, 21, 23, 26, 30, 31, 34, 37, 49, 56, 62-64, 77, 84, 86, 89, 92, 94, 95, 123, 142, 143, 158, 159, 162-164, 169, 190, 201, 224, 245-249, 257-264, 267, 269, 271  
Maltrattamenti: XXXVI, 26, 30, 34, 123, 158, 159, 162, 169, 190, 246, 247, 267  
Sovraffollamento: XXII, 258  
Centro Diritti Umani, Università di Padova: XIX, XXV, 51, 68, 87, 91, 98, 99, 187  
Cile: XXXIII, XXXV, 128, 142, 182  
Cina: XXVIII, 48, 97, 111, 115, 118, 147, 194, 265  
Cipro: 129, 135, 178-180, 183, 206  
Cittadinanza: XVII, XXII-XXIV, 10, 14, 17, 30, 32, 33, 35, 38-40, 53, 65, 71, 73, 74, 77, 78, 87, 97, 139, 175, 221, 238-242  
Colombia: XXXIII, XXXVI, 48, 117, 124, 135, 136, 144  
Conflitti armati: XXIII, 71, 72, 92, 132, 199, 200, 202, 203, 205, 230  
Corea del Nord: 108, 110, 112  
Corea del Sud: 114, 182  
Corno d'Africa: 207  
Corte costituzionale: XXVI, 21, 55, 63, 158, 172, 211-213, 215, 218, 222, 224-227, 232, 238-242, 248, 249, 252-254, 260-262, 269  
Corte di giustizia UE: XXVI, 55, 195, 196, 211, 276, 285-289  
Corte europea dei diritti umani: XXII, XXVI, 55, 151, 153-156, 158-162, 175, 211, 217, 223, 225, 243, 249, 254, 255, 260, 264, 267-283  
Corte penale internazionale: XX, XXII, 195, 205

Corruzione: XV, XX, XXI, 6, 82, 114, 125, 152, 154, 185-187, 239

Costa d'Avorio: 129, 136

Costa Rica: 12, 107

Croazia: 79, 183

Cuba: XXXIV, 105-107, 111, 113, 117, 118, 141

Cultura di pace: XXV, 13, 14, 87, 88-91, 98

## D

Danimarca: XXXIII, XXXIV, 105, 106, 133, 145, 148, 161, 180, 183

Democrazia, stato di diritto: XXIX, XXXIV, 6, 51, 55, 67, 70, 82, 90, 103, 113, 128, 146, 152, 153, 176, 181, 194, 195, 200

Diversità e dialogo interculturale: 92, 107, 146, 180, 240

Difensori dei diritti umani: XXIX, XXXI, 14, 66-68, 106, 113, 121, 122, 126, 127, 194

Dignità della persona: XXIV, 9, 58, 90, 144, 146, 149, 171, 184, 212, 222, 230, 232, 233, 257

Diritti dei lavoratori: XX, XXI, XXIII, XXXI-XXXV, 5, 9, 14, 15, 29, 30, 35, 40, 42, 57, 118, 122-125, 131, 141, 143-145, 165, 166, 168-172, 235, 236, 238

Diritto all'alloggio: XVII, 125-127, 138, 148, 167, 169-171, 173

Diritto alla pace: XXI, 13, 87, 117

Diritto alla salute: XVII, XXII, 3, 29, 35, 38, 40, 54, 82, 83, 92, 94, 114, 115, 127, 133, 152, 218, 219, 234, 235, 263, 286

Diritto alla vita privata e familiare: 161, 242-246, 276-280

Disabilità: v. Persone con disabilità

Discorso d'odio/incitazione all'odio: XV, XX, XXI, XXII, XXX, 7, 34, 36, 49, 56, 57, 121, 126, 138, 180, 194, 222-224, 231, 281

Donne, pari opportunità, genere: XXII, XXIII, XXIX, XXXI, XXXIII, XXXVI, XXXVII, 13, 14, 16, 21-24, 30-33, 35-38, 40, 42, 47, 48, 50, 51, 54, 64, 65, 71, 74, 78, 81, 81, 90, 91, 94-96, 98, 103, 104, 110, 114, 116, 117, 120-122, 124-127, 129, 131, 133, 134, 136, 138, 139, 144, 146, 151, 152, 167-169, 171, 173, 178-180, 187-192, 194, 211, 215, 217-219, 227, 239, 246-248, 258

Violenza contro le donne, violenza di genere: XXII, XXIX, 13, 30, 32, 33, 36, 90, 94-96, 103, 114, 120-122, 124-127, 139, 151, 152, 180, 187-191, 219, 246-248

Durata ragionevole del processo: 253-256, 272

## E

Ecuador: XXXVI, 12, 118, 123, 133, 142

Educazione, formazione, ricerca: XIV, XVI, XX, XXII, XXIV, XXIX, XXXI, 3, 5, 7, 12-15, 17, 21, 22, 26, 27, 33, 35, 36, 49, 52-54, 57, 58, 61, 64, 65, 68-80, 82, 87, 89, 90-93, 99, 108, 110, 114, 121-123, 129, 139, 140, 141, 143-147, 151, 153, 159, 162-164, 166-169, 174, 183, 191, 194, 195, 197, 200, 202, 203, 248

Egitto: XXXIII-XXXV, 53, 63, 105, 106, 118, 119, 206, 207

El Salvador: 112, 119, 135, 142

Elezioni: XVI, XXI, 107, 193, 199

Emirati Arabi Uniti: 108, 206

Eritrea: 174

Esame periodico universale (UPR): XVI, XXVI-XXXVIII, 23, 34, 109, 119-124

Espropriazione: 66, 273, 282

Estonia: 133, 134, 161

Estradizione: 4, 9, 11, 12, 32, 33, 45, 134, 143, 264, 265, 271

Etiopia: 66, 136

Ex Jugoslavia: XXIV

Ex Repubblica Jugoslava di Macedonia: 11, 161, 178, 182

## F

Federazione Russa: 48, 105, 109, 160, 161, 174, 178, 180

Fiji: 119

Filippine: XXXIII, 114, 118, 205

Finlandia: 105, 106, 108, 111, 112, 118, 119, 154, 178, 180, 183, 187, 280

Francia: 107, 115, 154, 161, 174, 176, 178, 187, 199, 201, 217, 276, 277

## G

Gambia: 119, 228, 229

Georgia: 111, 113, 161, 178, 180, 182-183

Germania: 106, 107, 115, 120, 135, 145, 174, 178, 183, 196, 199, 200, 212, 278

Ghana: XXXV, 115

Giappone: 119, 136, 182

Gibuti: 122, 207

Grecia: XXXV, 27, 66, 79, 107, 129, 135, 142, 156, 161, 174, 197, 200, 270, 276,

Guatemala: 115, 118, 135, 143

Guinea: 136

Guyana: 136

## H

Hate Speech: v. Discorso d'odio/incitazione all'odio

Hiv/AIDS: 60, 61

Honduras: 114, 122

## I

Immigrati, stranieri: XV, XVII, XX, XXI, XXIII, XXIV, XXIX-XXXII, XXXIV-XXXVII, 9, 30, 31, 38-40, 46, 48, 52, 53, 55, 60-66, 69, 70, 78, 85, 88, 90, 93, 94, 97, 98, 103, 105, 119-124, 126, 127, 129, 130, 134, 137-139, 141, 143, 149, 151-156, 161, 167, 169, 170, 174-178, 183-185, 190, 191, 195, 197, 202, 203, 218, 220, 221, 225-232, 240-242, 244, 251, 278

Centri per migranti: XV, XXIV, XXX, 62, 63, 85, 121, 126, 141, 143, 156, 175, 177, 184, 225

Espulsione, respingimento: XXX, XXXII, XXXV-XXXVII, 119, 123, 124, 127, 134, 143, 152, 154, 155, 161, 167, 170, 184, 190, 202, 225, 229, 230, 241, 278

Minori d'erà: 48, 52, 53, 55, 60, 61, 85, 90, 94, 97, 137-139, 141, 143, 149, 151, 156, 183, 184, 197, 220, 221, 251

Residenza: 62, 227, 240-242

Asilo, rifugiati: XV, XX, XXIII, XXIX-XXXII, XXXIV-XXXVII, 9, 30, 31, 38-40, 61, 94, 97, 98, 103, 105, 120-123, 127, 129, 130, 138, 141, 151, 153, 155, 156, 169, 174-177, 184, 185, 190, 191, 195, 202, 203, 225-232, 244

India: 142, 206

Indonesia: XXXV

Infanzia e adolescenza: XXII, XXXVI, 14, 15, 17, 21, 25-28, 30, 33-35, 38, 45, 47, 48, 51-54, 56, 59-61, 64, 77, 82, 84-86, 90-94, 96, 99, 137-141, 148, 151, 152, 168, 169, 183, 184, 189, 191, 192, 215, 219-221, 247, 248-251, 253, 277-280

Adozione, affidamento: XXXVI, 21, 28, 38, 47-49, 52, 140, 215, 219-221, 248-251, 277-280

Migliore interesse del bambino: 138, 184, 189, 192, 221

Minori stranieri: v. Immigrati, stranieri

Pubblica tutela dell'infanzia: v. Istituzioni

indipendenti di garanzia dei diritti umani

Violenza e sfruttamento nei confronti dei minori: XXII, 14, 17, 26-28, 30, 34, 35, 38, 47, 48, 60, 61, 90, 91, 94, 137, 139-141, 151, 152, 168, 169, 183, 184, 191, 192, 247, 248, 253

Iran: XXXIII-XXXV, 108, 113, 119

Iraq: 119, 129, 136, 142, 206

Irlanda: 115, 135, 161, 174, 177, 180, 196, 198

Islanda: XXXIII, XXXVI, 106, 111, 114, 135, 153, 161, 183, 200

Israele: 133, 135, 182, 225

Istituzioni indipendenti di garanzia dei diritti umani: XXI, XXXVII, 10, 14-17, 21, 23, 25, 26, 43-45, 56-63, 81-86, 89, 90-96, 138, 182, 198, 234, 260-262, 287

Commissione nazionale: XXI, XXXVII, 43, 44, 60

Difesa civica: XXI, 14-17, 43, 45, 81-86, 89, 92, 96, 182, 198

Garante dei detenuti: 23, 43, 62, 63, 85, 86, 261, 262

Pubblica tutela dell'infanzia: 14, 21, 25, 56, 59-62, 82, 84-86, 91-94, 96, 138

## K

Kazakistan: 182

Kenya: XXXII, XXXVI, 11, 105, 123

Kirgizistan: 182

Kosovo: 182, 206

Kuwait: 142

## L

Lesotho: 105

Lettonia: 135, 178, 207, 278

Libano: 206

Libertà di espressione, pluralismo nei media: XXI, XXX, 35, 122, 125, 145, 146, 154, 161, 200-202, 223, 225, 242-244, 246, 281

Diffamazione: XXI, 154, 223, 225, 242-244, 246, 281

Libia: IX, 39, 113, 126, 127, 130, 143, 175, 176, 197, 206, 225, 228-230, 239

Liechtenstein: XXXV, 183

Lituania: 135, 136, 161, 178, 180, 183, 200

Lussemburgo: 145

**M**

Macedonia del Nord: 11, 161, 178, 182  
 Madagascar: 66, 119  
 Malawi: 104  
 Malesia: 148  
 Mali: 66, 113, 116, 207  
 Malta: 129, 136, 154, 174, 271  
 Marginalità, disagio, esclusione sociale: v. Povertà  
 Marocco: 65, 97, 107, 114, 182, 278  
 Mauritania: 134, 228  
 Mauritius: 133  
 Medio Oriente: 206  
 Messico: XXXIII, XXXIV, 106, 109, 113, 115, 117, 118, 134, 135, 182  
 Minoranze: XXIX, XXXII, XXXIV, XXXVII, 14, 15, 24, 30, 31, 38-40, 91, 118, 122, 126, 127, 138, 140, 151, 155, 169, 174, 179-181, 194, 197, 199-201  
 Misure cautelari (art. 39, regolamento CtEDU): 161  
 Monaco: 178, 183  
 Mongolia: 104, 135  
 Montenegro: 161, 18  
 Mozambico: 136  
 Mutilazioni genitali femminili: 103  
 Myanmar: 108, 110, 112, 118, 136, 142

**N**

Nicaragua: 113  
 Niger: 134, 135, 141, 207  
 Nigeria: 62, 63, 183, 228  
 Non-discriminazione: XV, XXI, XXII, XXVIII-XXXI, XXXIV, 14, 24, 29-31, 34, 35, 43, 44, 46, 47, 52, 54, 57, 91, 103, 105, 116, 119, 120-122, 126, 127, 131, 132, 135, 136, 138, 129, 152, 153, 170-173, 177-180, 190, 195, 211, 223, 224, 231-234, 241, 242, 244, 289  
 Antirazzismo: XXII, XXVIII-XXX, XXXIV, 29, 31, 34, 46, 47, 52, 57, 103, 105, 119, 120-122, 126, 131, 132, 135, 136, 152, 153, 170, 177-180, 223, 224, 231, 241, 244  
 Discriminazione di genere : XXI, XXII, XXX, 14, 24, 30, 35, 47, 57, 103, 116, 122, 131, 136, 138, 152, 190, 211, 232  
 Norma 'Pace diritti umani': XXV, 13, 14, 81  
 Norvegia: 106, 107, 113, 141, 145, 200

Nuova Zelanda: XXXIII, 106

**O**

Omosessualità, transessualità (LGBTI): 23, 47, 48, 220-222, 228, 229, 232  
 Organizzazioni di società civile: XV, XXI, XXIII-XXV, XXXI, XXXII, 22, 25, 31, 50, 53, 59, 63-68, 71, 88, 98, 109, 120, 121, 127, 130, 138, 140, 148, 162, 173, 175, 178, 179, 182, 184, 187-189, 192, 196-198, 202, 231

**P**

Paesi Bassi: XXXIII, 111, 112, 114, 115, 134, 145, 174, 178, 180, 187, 269, 278  
 Pakistan: XXXIII, XXXIV, XXXVI, 53, 111, 117, 118, 123, 129, 206  
 Panama: 106  
 Paraguay: 116, 134  
 Patrimonio culturale: 46, 92  
 Pena di morte: 5, 7, 22, 103, 115, 224, 265  
 Persone anziane: 33, 41, 42, 115, 157, 160, 173  
 Persone con disabilità: XVII, XXII, XXIX, 6, 7, 12, 14, 15, 21, 23, 24, 28, 30, 31, 33, 35, 40-44, 52, 54, 98, 106, 112, 122, 121-133, 137, 138, 140, 141, 164, 169, 217, 232-234, 289  
 Perù: XXXII, XXXV, XXXVI, 48, 104, 111, 118, 119, 123, 142, 182  
 Piani d'azione nazionale sui diritti umani: XX, XXII, XXIII, XXXIII, 48, 51, 53, 66, 67, 112, 136, 137, 139, 141, 178, 180, 188  
 Violenza contro le donne: XXII, 180, 188  
 Imprese e diritti umani: 51, 66, 67, 154  
 Contro la tratta e lo sfruttamento grave degli esseri umani: XXII, 124, 183  
 Democrazia, cittadinanza, educazione ai diritti umani: XXII, 112  
 Donne, pace e sicurezza: 51  
 Strutture di detenzione: XXII  
 Cyberbullismo: XXII, 141  
 Discriminazione basata sul genere: XXII  
 Razzismo, xenofobia: XXII, 136, 178  
 Persone con disabilità: XXII  
 Minori: XXII, 48, 53, 137, 139  
 Migranti, rifugiati: XXIII, 136  
 Polonia: 135, 161, 174, 180, 198, 200  
 Portogallo: 104, 114, 117, 120, 129, 135, 136,

161, 180, 187, 280  
 Povertà: XXII, 29, 33, 36, 51, 55, 60, 64, 85, 93, 169, 173  
 Prescrizione: 10, 12, 58, 158, 159, 249, 259  
 Principato di Monaco: 178, 183  
 Provincia Autonoma di Bolzano: 82-85  
 Provincia Autonoma di Trento: 69, 78, 82-85, 88, 220, 236, 239

**Q**

Qatar: 108, 112, 136, 206

**R**

Razzismo, xenofobia: v. non-discriminazione, antirazzismo  
 Regione Abruzzo: 14-16, 61, 81  
 Regione Basilicata: 14, 14, 61, 81, 84  
 Regione Calabria: 12, 14-17, 71, 82, 84, 226  
 Regione Campania: 14, 26, 74, 79, 81, 84, 127, 157, 202, 234  
 Regione Emilia-Romagna: 14, 16, 81, 87, 88, 97, 226  
 Regione Friuli-Venezia Giulia: 14, 15, 84, 181, 241  
 Regione Lazio: 14, 15, 71, 81, 84, 97, 175, 234, 237, 240-241, 272  
 Regione Liguria: 14, 81, 84  
 Regione Lombardia: 14-16, 53, 81, 84, 93, 97, 200, 222, 278  
 Regione Marche: 14, 16, 33, 81, 83, 84, 226  
 Regione Molise: 14, 15, 74, 82, 84, 229, 234  
 Regione Piemonte: 14-16, 32, 82, 84  
 Regione Puglia: 14, 15, 82, 84, 252  
 Regione Sardegna: 15, 16, 82, 84, 181, 226  
 Regione Sicilia: 16, 53, 82, 84, 233  
 Regione Toscana: 14-17, 61, 82-84, 97, 226, 275  
 Regione Trentino-Alto Adige: 82, 181, 256  
 Regione Umbria: 14, 16, 32, 82, 97, 226  
 Regione Valle d'Aosta: 14, 16, 82-84, 181, 234  
 Regione Veneto: XXV, 5, 13, 14, 17, 33, 82, 84, 87, 89, 99, 181  
 Regno Unito: 6, 10, 111-113, 115, 116, 120, 135, 136, 161, 178, 269  
 Repubblica Ceca: XXXIII, 114, 134, 135, 161, 174, 178, 183

Repubblica Centrafricana: 116, 206  
 Repubblica del Congo: 66  
 Repubblica democratica del Congo: 116, 135, 136  
 Repubblica di Moldova: 97, 115, 182, 183  
 Rom, sinti e caminanti: XV, XVII, XXIV, XXX, XXXII, XXXIV, 7, 47, 126, 127, 138-140, 151, 152, 169-171, 173, 174, 176, 181, 198, 223, 224, 244  
 Sgomberi: 127, 140, 171, 173, 176, 244  
 Strategia nazionale di inclusione di: XXIV, 47, 126, 140

Romania: 65, 97, 111-113, 160, 174, 178, 182, 194, 280

Ruanda: 141

Russia: 273, 274

**S**

Sahel: 207  
 San Marino: 119, 129, 183  
 Santa Sede: 129, 182  
 Schiavitù, sfruttamento, tratta: XXII, XXIX-XXXI, 15, 23, 30, 38, 47, 48, 66, 94, 109, 115, 121, 122, 124-127, 137, 139, 151-153, 168, 169, 177, 182-185, 191, 192, 199, 202, 203, 213, 214, 226, 228, 230, 275, 276, 282  
 Senegal: XXXV, 133, 134, 141, 228  
 Serbia: 11, 136, 174, 176, 180, 187  
 Servizi sociali: 74, 76, 78, 89, 167, 170, 202, 248, 250, 252, 277, 278, 280  
 Seychelles: XXXV, 136  
 Sicurezza sociale, pensioni: 6, 10, 29, 32, 33, 36, 38, 40, 42, 66, 115, 144, 145, 160, 170, 171, 173, 275  
 Sierra Leone: XXXV  
 Singapore: 136  
 Siria: 108, 110, 112, 117  
 Slovacchia: 119, 133, 142  
 Slovenia: 112, 119, 120, 178  
 Solidarietà internazionale, cooperazione allo sviluppo: XXIV, XXV, 14, 50, 67, 69, 73, 81, 87-91, 98, 117, 122, 126, 127, 147, 208  
 Somalia: 116, 207  
 Spagna: XXXIV, 66, 106, 115, 142, 187, 196, 265, 276, 279  
 Sparizioni forzate, extraordinary rendition: XV, XVI, 30, 31, 43, 50, 63, 107, 131, 132, 142, 143, 202

Sri Lanka: XXXV, 113

Stati Uniti d'America: 107, 108, 120, 199, 202

Sudafrica: XXXVI, 114-116, 119, 123, 135, 182

Sudan: 116

Sud Sudan: 113

Svezia: XXXV, 111, 113, 120, 145, 176, 187

Svizzera: 106, 115, 133, 178, 183, 199, 275, 278

## T

Tailandia: XXXVI, 116

Tajikistan: 134, 143

Tanzania: 104

Territori palestinesi occupati: 104, 105, 117, 135,  
207

Terrorismo: 11, 106, 113, 118

Togo: 135

Tonga: 136

Tortura, trattamenti inumani: 258, 259

Tunisia: 63, 107, 129, 182, 206, 208

Turchia: XXVIII, XXXV, 142, 160, 161, 174,  
178, 182, 183, 207, 270

## U

Ucraina: 108, 111, 114, 115, 134, 160, 161, 182,  
267, 273

Uganda: XXXV, 114, 205

Ungheria: 135, 174, 183

Uruguay: XXXV, 12, 105, 111, 112, 114, 115,  
120, 182

Uzbekistan: 135

## V

Vanuatu: 142

Venezuela: 111, 116-119

Vietnam: 48, 118, 134

Volontariato: 13, 27, 52, 53

## Y

Yemen: 115, 119

## Z

Zambia: 135

## Indice delle principali fonti normative

### C

- Carta dei diritti fondamentali dell'UE, 2000: 4, 14, 194, 195, 213, 217, 221
- Art. 2: 217
  - Art. 3: 217
  - Art. 7: 225
  - Art. 15: 286
  - Art. 16: 286
  - Art. 31: 285
  - Art. 35: 217
  - Art. 44: 194
  - Art. 47: 285, 288, 289
  - Art. 48: 288
  - Art. 51: 288
  - Art. 52: 288
- Carta delle Nazioni Unite, 1945: 14
- Carta sociale europea (riveduta), 1996: xxi, 5, 165, 170, 171, 176
- Art. 1: 172
  - Art. 4: 173
  - Art. 5: 159, 172
  - Art. 6: 159, 172
  - Art. 7: 165, 166, 167
  - Art. 8: 165, 166, 168
  - Art. 12: 173
  - Art. 12: 173
  - Art. 16: 165, 166, 173
  - Art. 17: 165, 166, 169
  - Art. 19: 165, 167, 169
  - Art. 20: 173
  - Art. 24: 172
  - Art. 25: 165
  - Art. 27: 165, 167, 170
  - Art. 29: 155
  - Art. 30: 173
  - Art. 31: 165, 167, 169, 171, 173
  - Art. E: 173
  - Art. G: 172
- Convenzione civile sulla corruzione del Consiglio d'Europa, 1999: 185
- Protocollo aggiuntivo alla Convenzione penale del Consiglio d'Europa sulla corruzione, 2003: xx
- Convenzione contro la tortura e le altre pene o trattamenti crudeli, inumane o degradanti, 1984: XXI, 131, 137, 267
- Protocollo facoltativo per la prevenzione della tortura, 2002: 62-3, 86, 162, 262
- Convenzione del Consiglio d'Europa sulla lotta contro la tratta degli esseri umani, 2005: 182-185
- Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica (Convenzione di Istanbul), 180, 187-191
- Convenzione europea per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti, 1987: 161
- Convenzione del Consiglio d'Europa sulla protezione dei bambini dallo sfruttamento e dall'abuso sessuale (Convenzione di Lanzarote), 2007: 137, 191-192
- Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti umani e delle libertà fondamentali, 1950: 4, 156, 158, 160, 213, 262, 273
- Art. 2: 270
  - Art. 3: 160, 257, 267-270
  - Art. 5: 155, 271
  - Art. 6: 160, 161, 238, 254, 264, 267-8, 272-6, 282
  - Art. 7: 264, 267
  - Art. 8: 161, 225, 232, 276-281
  - Art. 10: 161, 223, 281
  - Art. 13: 161, 254, 272, 274-6
  - Art. 14: 232, 241
  - Art. 35: 270, 272, 274-5, 277, 279
  - Art. 37: 275
  - Art. 39: 273, 275
- Protocollo 1, Art. 1: 161, 213, 273, 275, 282-3
- Protocollo 1, art. 3: 264
- Protocollo 4, Art. 2: 271



Protocollo 4, Art. 4: 154  
 Protocollo 15: 153  
 Protocollo 16: 153  
 Convenzione internazionale sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale, 1965: 29, 131-3, 135-6, 223  
 Convenzione internazionale per la protezione di tutte le persone dalle sparizioni forzate, 2006: XVI, 30, 63, 107, 131  
 Convenzione internazionale sulla protezione dei diritti di tutti i lavoratori migranti e dei membri delle loro famiglie, 1990: XX, XXX-XXXV, 3, 30, 122-3, 125, 131, 141, 143-4,  
 Convenzione OIL n. 29 sul lavoro forzato, 1930: 144  
 Convenzione OIL n. 81 sull'ispezione sul lavoro, 1949: 144  
 Convenzione OIL n. 87 sulla libertà di associazione e la protezione del diritto sindacale, 1948: 144  
 Convenzione OIL n. 98 sul diritto di organizzazione e di contrattazione collettiva, 1949: 144  
 Convenzione OIL n. 100 sull'uguaglianza di retribuzione e di benefici tra uomini e donne per una lavoro di valore uguale, 1951: 144  
 Convenzione OIL n. 105 sull'abolizione del lavoro forzato, 1957: 144  
 Convenzione OIL n. 111 sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione in materia di impegno, formazione professionale e condizioni di lavoro, 1958: 144  
 Convenzione OIL n. 122 sulla politica dell'impiego, 1964: 144  
 Convenzione OIL n. 129 sull'ispezione sul lavoro (agricoltura), 1969: 144  
 Convenzione OIL n. 138 sull'età minima di assunzione all'impiego, 1973: 144  
 Convenzione OIL n. 144 sulle consultazioni tripartite relative alle norme internazionali sul lavoro, 1976: 144  
 Convenzione OIL n. 182 sulle forme peggiori di lavoro minorile, 1999: 144  
 Convenzione penale sulla corruzione del Consiglio d'Europa, 1999: 154, 185-6  
 Protocollo facoltativo alla Convenzione penale contro la corruzione: 154, 185  
 Convenzione civile sulla corruzione del Consiglio d'Europa, 1999: 185  
 Convenzione-quadro per la protezione delle minoranze nazionali (Consiglio d'Europa), 1995: 151, 155, 179-180, 197  
 Convenzione sui diritti del bambino, 1989: 61, 64, 99, 112, 131, 137-141, 221, 249  
 Protocollo sul coinvolgimento dei bambini nei conflitti armati: 132

Protocollo sul traffico di bambini: 132  
 Protocollo sulle procedure di comunicazione: 132, 137  
 Convenzione sui diritti delle persone con disabilità, 2006: 30, 54, 106, 131, 217, 232  
 Convenzione sui diritti umani e la biomedicina (Convenzione di Oviedo), 1997: XX  
 Convenzione sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione nei confronti delle donne, 1979: 30, 131  
 Costituzione italiana  
 3, 9, 36, 55, 62, 64, 87, 96, 135, 218, 221, 226-7, 232, 264  
 Art. 2: 212, 214, 216, 219-20, 242  
 Art. 3: 240, 248, 253, 261  
 Art. 10: 226, 241  
 Art. 11: 227  
 Art. 13: 214, 216, 219  
 Art. 17: 222  
 Art. 19: 217  
 Art. 24: 212, 227  
 Art. 25: 214  
 Art. 27: 214, 248, 261  
 Art. 29: 221  
 Art. 30: 253  
 Art. 31: 248-9  
 Art. 32: 216-7, 219  
 Art. 41: 214  
 Art. 77: 226  
 Art. 111: 213  
 Art. 117: 213, 226, 254

## D

Dichiarazione universale dei diritti umani, 1948: 14, 88  
 Patto internazionale sui diritti civili e politici, 1966: XXXIV, 14, 29, 131, 225, 232  
 Protocollo facoltativo (comunicazioni individuali), 1966: 134  
 Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali, 1966: 14, 29, 131  
 Protocollo facoltativo (comunicazioni individuali), 2008: 137

## T

Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea (TFUE): 4  
 Art. 24: 194, 198

Art. 49: 286  
Art. 82: 288  
Art. 151: 5  
Art. 227: 194  
Art. 228: 198  
Art. 267: 196, 286

Trattato sull'Unione Europea (TUE): 4-5

Carta dei diritti fondamentali dell'Unione  
Europea: 194-5, 213, 221

Art. 2: 217  
Art. 3: 217  
Art. 7: 225  
Art. 15: 286  
Art. 16: 286  
Art. 31: 285  
Art. 35: 217  
Art. 44: 194  
Art. 47: 213, 285, 288-9  
Art. 48: 288  
Art. 51: 288  
Art. 52: 288



## Indice della giurisprudenza citata

### *CORTE COSTITUZIONALE*

Sent. 31 gennaio 2019, n. 14: 276  
Sent. 6 marzo 2019, n. 34: 254  
Sent. 6 marzo 2019, n. 37: 224  
Sent. 15 marzo 2019, n. 50: 241  
Ord. 15 marzo 2019, n. 52: 242  
Sent. 29 marzo 2019, n. 68: 248  
Sent. 10 maggio 2019, n. 112: 213  
Sent. 10 giugno 2014, n. 162: 218  
Sent. 11 giugno 2014, n. 170: 222  
Sent. 13 giugno 2019, n. 144: 215  
Sent. 19 giugno 2019, n. 149 : 278  
Sent. 10 luglio 2019, n. 169: 254  
Sent. 11 luglio 2018, n. 149: 261  
Sent. 18 luglio 2019, n. 189: 252  
Sent. 19 luglio 2013, n. 222: 242  
Sent. 20 luglio 2001, n. 273: 269  
Sent. 23 luglio 2018, n. 174: 261  
Sent. 24 luglio 2019, n. 194: 226  
Sent. 7 agosto 1993, n. 306: 269  
Sent. 22 ottobre 2014, n. 238: 212  
Sent. 23 ottobre 2019, n. 221: 232  
Sent. 8 novembre 2019, n. 229: 261  
Sent. 4 dicembre 2019, n. 253: 260

### *CASSAZIONE CIVILE*

Sent. sez. II, 3 gennaio 2019, n. 4: 264  
Sent. sez. II, 3 gennaio 2019, n. 5: 264  
Sent. sez. I, ord. 9 gennaio 2019 n. 295: 227  
Sent. sez. II, 14 gennaio 2019, n. 595: 256  
Ord. sez. III, 20 gennaio 2019, n. 2350: 258  
Sent. sez. VI, 21 gennaio 2019, n. 1527: 255  
Sent. sez. I, 23 gennaio 2019, n. 1887: 250  
Sent. sez. I, 14 febbraio 2019, n. 4526: 251  
Sent. sez. I, 19 febbraio 2019, n. 4890: 229  
Sent. sez. lavoro, 25 febbraio 2019, n. 58: 236  
Sent. sez. I, 6 marzo 2019, n. 6535: 252  
Sent. sez. lavoro, 29 marzo 2019, n. 8911: 236

Sent. sez. III, 4 aprile 2019, n. 9340: 245  
Sent. sez. I, 7 maggio 2019, n. 12020: 251  
Sent. sezioni unite, 8 maggio 2019, n. 12193: 220  
Sent. sez. I, 15 maggio 2019, n. 12998: 217  
Sent. sez. II, 28 maggio 2019, n. 14521: 256  
Sent. sez. I, 11 giugno 2019, n. 15730: 250  
Sent. sez. I, 4 giugno 2019, n. 15254: 251  
Sent. sez. I, 26 giugno 2019, n. 17100: 251  
Sent. sez. I, 19 giugno 2019, n. 16489: 241  
Sent. sez. I, 17 luglio 2019, n. 19154: 250  
Sent. sezioni unite, 22 luglio 2019, n. 19681: 245  
Sent. sezioni unite 23 luglio 2019, n. 19883: 254  
Sent. sezioni unite, 23 luglio 2019, n. 19883: 254  
Sent. sezioni unite, 26 luglio 2019, n. 20404: 254  
Sent. sez. VI, 31 luglio 2019, n. 20582: 228  
Sent. sez. III, 29 agosto 2019, n. 21776: 255  
Sent. sez. III, 2 settembre 2019, n. 21995: 212  
Sent. sez. III, 2 settembre 2019 n. 21996: 212  
Ord. sez. I, 23 settembre 2019, n. 29071: 222  
Sent. sez. I, 30 settembre 2019, n. 24410: 228  
Sent. sez. lavoro, 2 ottobre 2019, n. 24633: 238  
Sent. sez. I, 3 ottobre 2019, n. 24790: 250  
Sent. sez. VI, 4 ottobre 2019, n. 24864: 229  
Sent. sezioni unite, 8 ottobre 2019, n. 25101: 233  
Sent. sez. VI, 9 ottobre 2019, n. 25401: 236  
Sent. sez. II, 14 ottobre 2019, n. 25826: 256  
Sent. sez. II, 14 ottobre 2019, n. 25837: 256  
Sent. sez. VI, 22 ottobre 2019, n. 26974: 259  
Sent. sez. I, 23 ottobre 2019, n. 27206: 251  
Sent. sez. I, 31 ottobre 2019, n. 28207: 250  
Sent. sez. I, 4 novembre 2019, n. 28257: 250  
Sent. sez. I, 6 novembre 2019, n. 28522: 250  
Sent. sez. I, 11 novembre 2014, n. 24001: 221  
Sent. sez. lavoro, 18 novembre 2019, n. 29879: 236  
Sent. sez. lavoro, 25 novembre 2019, n. 30679: 235  
Sent. sez. I, 4 dicembre 2019, n. 31672: 250  
Sent. sez. I, 11 dicembre 2019, n. 32410: 250

Sent. sez. I, 11 dicembre 2019, n. 32412: 250  
 Sent. sez. lavoro, 16 dicembre 2019, n. 33133: 236

**CASSAZIONE PENALE**

Sent. sez. I, 9 gennaio 2019, n. 11597: 261-2  
 Sent. sez. I, 10 gennaio 2019, n. 1562: 258  
 Sent. sez. VI, 14 gennaio 2019, n. 1562: 258  
 Sent. sez. I, 22 gennaio 2019, n. 15104: 258  
 Sent. sez. III, 24 gennaio 2019, n. 23463: 253  
 Sent. sez. V, 24 gennaio 2019, n. 7340: 243  
 Ord. sez. I, 29 gennaio 2019, n. 2479: 264  
 Sent. sez. III, 7 febbraio 2019, n. 14021: 248  
 Sent. sez. I, 19 febbraio 2019, n. 15572: 263  
 Sent. sez. III, 22 febbraio 2019, n. 18864: 218  
 Sent. sez. I, 28 febbraio 2019, n. 17579: 263  
 Sent. sez. I, 28 febbraio 2019, n. 17580: 263  
 Sent. sez. V, 4 marzo 2019, n. 30469: 259  
 Sent. sez. III, 5 marzo 2019, n. 15683: 248  
 Sent. sez. I, 7 marzo 2019, n. 29476: 259  
 Sent. sez. I, 13 marzo 2019, n. 38865: 247  
 Sent. sez. V, 20 marzo 2019, n. 32829: 243  
 Sent. sez. I, 22 marzo 2019, n. 16557: 263  
 Sent. sez. I, 21 marzo 2019, n. 18898: 263  
 Sent. sez. I, 21 marzo 2019, n. 23496: 259  
 Sent. sez. I, 21 marzo 2019, n. 23596: 258  
 Sent. sez. IV, 21 marzo 2019, n. 27971: 235  
 Sent. sez. I, 23 marzo 2019, n. 21409: 224  
 Sent. sez. V, 15 aprile 2019, n. 38896: 243  
 Sent. sez. III, 18 aprile 2019, n. 26862: 249  
 Sent. sez. III, 18 aprile 2019, n. 38609: 264  
 Sent. sez. I, 3 maggio 2019, n. 41649: 258  
 Sent. sez. V, 7 maggio 2019, n. 32862: 223  
 Sent. sez. V, 10 maggio 2019, n. 34129: 244  
 Sent. sez. III, 15 maggio 2019, n. 36421: 238  
 Sent. sez. I, 27 maggio 2019, n. 1396: 247  
 Sent. sez. VI, 30 maggio 2019, n. 35677: 247  
 Sent. sez. II, 4 giugno 2019, n. 25066: 264  
 Sent. sez. VI, 7 giugno 2019, n. 40014: 224  
 Sent. sez. III, 6 giugno 2019, n. 36221: 218  
 Sent. sez. II, 7 giugno 2019, n. 38277: 223  
 Sent. sez. VI, 11 giugno 2019, n. 39443: 264  
 Sent. sez. VI, 12 giugno 2019, n. 29910: 264  
 Sent. sez. I, 13 giugno 2019, n. 35766: 263  
 Sent. sez. V, 13 giugno 2019, n. 40414: 256

Sent. sez. III, 19 giugno, n. 43534: 246  
 Sent. sez. III, 20 giugno, n. 41604: 246  
 Sent. sez. V, 21 giugno 2019, n. 43569: 222  
 Sent. sez. I, 25 giugno 2019, n. 38937: 259  
 Sent. sez. I, 3 luglio 2019, n. 32337: 262  
 Sent. sez. III, 5 luglio 2019, n. 41951: 248  
 Sent. sez. V, 8 luglio 2019, n. 47079: 258  
 Sent. sez. I, 11 luglio 2019, n. 12292: 246  
 Sent. sez. V, 9 settembre 2019, n. 42755: 243  
 Sent. sez. I, 20 settembre 2019, n. 43440: 259  
 Sent. sez. I, 2 ottobre 2019, n. 46895: 218  
 Sent. sez. III, 10 ottobre 2019, n. 49883: 257  
 Sent. sez. VI, 20 ottobre 2019, n. 44397: 264  
 Sent. sez. VI, 24 ottobre 2019, n. 1024: 259  
 Sent. sez. I, 30 ottobre 2019, n. 45976: 262  
 Sent. sez. I, 14 novembre 2019, n. 51302: 259  
 Sent. sez. I, 15 novembre 2019, n. 5446: 263  
 Sent. sez. I, 19 novembre 2019, n. 5450: 263  
 Sent. sez. III, 21 novembre 2019, n. 5522: 249  
 Sent. sez. I, 27 novembre 2019, n. 6933: 224  
 Sent. sez. VI, 11 dicembre 2019, n. 1677: 264  
 Sent. sez. III, 12 dicembre 2019, n. 5910: 215  
 Sent. sez. VI, 19 novembre 2019, n. 47445: 264

**GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA**

TAR Campania – Napoli, sent. sez. IV, 2 gennaio 2019, n. 15: 234  
 TAR Lazio – Roma, sent. sez. I, 4 gennaio 2019, n. 110: 241  
 TAR Valle d'Aosta, sent. sez. I, 14 gennaio 2019, n. 2: 234  
 TAR Campania – Napoli, sent. sez. IV, 21 gennaio 2019, n. 314: 234  
 TAR Sicilia – Palermo, sent. sez. III, 7 febbraio 2019, n. 343: 233  
 TAR Campania – Napoli, sent. sez. VIII, 11 febbraio 2019, n. 737: 234  
 TAR Molise – Campobasso, sez. I, 21 febbraio 2019, n. 65: 229  
 TAR Campania – Napoli, sent. sez. VIII, 5 marzo 2019, n. 1214: 234  
 TAR Campania – Napoli, sent. sez. VIII, 5 marzo 2019, n. 1233: 234  
 TAR Campania – Napoli, sent. sez. VIII, 1 aprile 2019, n. 1825: 234  
 TAR Lazio – Roma, sent. sez. I, 3 aprile 2019, n. 4391: 240  
 TAR Lazio – Roma, sent. sez. III, 4 aprile 2019, n. 4471: 234

- Consiglio di Stato, sent. sez. V, 9 aprile 2019, n. 2327: 219
- TAR Friuli-V.G. – Trieste, sent. sez. I, 30 aprile 2019, n. 186: 241
- TAR Campania – Napoli, sent. sez. VIII, 10 giugno 2019, n. 3140: 234
- Consiglio di Stato, sent. sez. II, 15 luglio 2019, n. 4967: 234
- Consiglio di Stato, sent. sez. IV, 15 luglio 2019, n. 4976: 237
- TAR Lombardia - Milano, decreto 1 agosto 2019, n. 1003: 222
- TAR Lazio – Roma, sent. 1 agosto 2019, n. 10193: 237
- Consiglio di Stato, sent. sez. III, 2 settembre 2019, n. 6028: 239
- TAR Lazio – Roma, sent. sez. I, 4 settembre 2019, n. 10728: 240
- TAR Puglia – Bari, sent. sez. I, 5 settembre 2019, n. 1184: 252
- TAR Lazio – Roma, sent. sez. I, 6 settembre 2019, n. 10791: 240
- TAR Trentino-A.A., sent. sez. I, 30 settembre 2019, n. 113: 256
- TAR Campania – Napoli, sent. sez. IV, 22 ottobre 2019, n. 5005: 234
- TAR Campania – Napoli, sent. sez. IV, 4 novembre 2019, n. 5211: 234
- Consiglio di Stato, sent. sez. III, 6 novembre 2019, n. 7575: 238
- TAR Campania – Napoli, sent. sez. IV, 2 dicembre 2019, n. 5668: 234
- TAR Molise – Campobasso, sez. I, 5 dicembre 2019, n. 435: 234
- GIUSTIZIA DI MERITO**
- Corte d'Appello di Milano, sent. 14 gennaio 2019, n. 5: 250
- Tribunale di Grosseto, sent. 15 gennaio 2019, n. 21: 251
- Corte d'appello di Brescia, sent. sez. I, 18 gennaio 2019, n. 96: 231
- Tribunale di Roma, sent. sez. II, 28 gennaio 2019, n. 798: 231
- Corte d'appello di Cagliari, sent. 19 febbraio 2019, n. 136: 228
- Corte d'appello di Brescia, sent. 26 febbraio 2019, n. 89: 242
- Corte d'appello di Brescia, sent. 26 febbraio 2019, n. 90: 242
- Tribunale di Parma, 27 febbraio 2019, n. 2: 220
- Tribunale di Firenze, ord. 18 marzo 2019: 227
- Tribunale di Milano, sez. lavoro, sent. 27 marzo 2019: 242
- Tribunale di Bologna, ord. 2 maggio 2019: 227
- Corte d'appello di Trento, sent. 18 maggio 2019, n. 5419: 236
- Corte d'appello di Catanzaro, sent. sez. I, 21 maggio 2019: 228
- Tribunale di Genova, sez. XI, ord. 22 maggio 2019: 227
- Tribunale per i minorenni di Genova, sent. 23 maggio 2019: 215
- Tribunale di Firenze, sent. 23 maggio 2019: 228
- Tribunale di Venezia, sent. 24 maggio 2019: 228
- Tribunale di Prato, ord. 28 maggio 2019: 227
- Tribunale di Roma, sent. sez. lavoro, 28 maggio 2019, n. 5159: 233
- Tribunale di Torino, ord. 28 maggio 2019: 242
- Tribunale di Trapani, sent. 3 giugno 2019, n. 112: 230
- Corte d'appello di Palermo, sent. sez. I, 12 giugno 2019, n. 1210: 229
- Tribunale di Rovigo, sent. 12 giugno 2019, n. 331: 244
- Tribunale per i minorenni di Genova, sent. 13 giugno 2019: 215, 220
- Tribunale di Milano, sent. sez. I, 13 giugno 2019, n. 60124: 244
- Tribunale di Agrigento, sent. 2 luglio 2019: 231
- Tribunale per i minorenni di Genova, sent. 3 luglio 2019: 251
- Corte d'appello di Cagliari, sent. 17 luglio 2019, n. 635: 228
- Corte d'appello di Milano, sent. sez. IV, 30 luglio 2019, n. 3370: 228
- Tribunale per i minorenni di Caltanissetta, decreto 13 agosto 2019: 252
- Corte d'appello di Roma, sent. sez. III, 4 settembre 2019, n. 5349: 236
- Tribunale di Bari, sent. 19 settembre 2019: 228
- Tribunale di Roma, sent. 23 settembre 2019: 216
- Corte d'appello di Torino, sent. sez. IV, 2 ottobre 2019, n. 1593: 228
- Tribunale di Grosseto, sent. 3 ottobre 2019, n. 740: 222
- Tribunale di Ancona, sent. 10 ottobre 2019: 228
- Corte d'appello di Milano, sent. sez. lavoro, 3 ottobre 2019, n. 1219: 236
- Corte d'appello di Campobasso, sent. 26 ottobre 2019, n. 257: 233
- Tribunale di Torino, sent. 28 ottobre 2019, n. 1715: 247
- Corte d'Appello di Firenze, sent. 12 novembre 2019, n. 2694: 212
- Tribunale per i minorenni di Caltanissetta, sent. 15 novembre 2019: 250

- Tribunale di Roma, sent. 28 novembre 2019, n. 22917: 225
- Tribunale di Lecce, ord. 6 dicembre 2019: 227
- CORTE EUROPEA DEI DIRITTI UMANI (IN ORDINE ALFABETICO)**
- Abagnale et Sicignano c. Italie*, no. 69795/14 et 69800/14, 31/01/2019 (radiation du rôle): 273
- Adami and others v. Italy*, no. 26056/07, 16 May 2019 (partly struck out of the list, partly inadmissible): 274
- Aiello and others v. Italy*, no. 20035/07, 16 May 2019 (partly struck out of the list, partly inadmissible): 274
- Ajmone Marsan et Autres c. Italie*, no. 21925/15, 10/01/2019 (irricevable): 272
- Alberto Eugénio da Conceição c. Portugal*, no. 74044/11, 29/05/2012: 280
- Armando Iannelli v. Italy*, no. 24818/03, 12 February 2013: 282
- Arnaboldi v. Italy*, no. 43422/07, 14 March 2019: 273
- AZ srl c. Italies*, no. 1717/03, 06/06/2019 (Radiation du rôle): 282
- Barone et Della Rocca c. Italie*, no. 64105/13 et 16627/16, 16/05/2019 (radiation du rôle): 273
- Belpietro v. Italy*, no. 43612/10, 24 September 2013: 281
- Belvedere Alberghiera S.r.l. v. Italy* (just satisfaction), no. 31524/96, 30 October 2003: 282
- Biagini et autres c. Italie*, no. 43089/04 et autres, 14/02/2019 (partiellement radiée du rôle; partiellement irrecevable): 273
- Bondavalli v. Italy*, no. 35532/12, 17 November 2015: 280
- Bozza v. Italy*, no. 17739/09, 14 September 2017: 273
- Burdov v. Russia*, no. 59498/00, ECHR 2002-III: 274
- Canale et Autres c. Italie*, no. 41107/18 et autres, 14/11/2019 (radiation du rôle): 275
- Capozzi et autres c. Italie*, no. 11543/04 et autres, 07/03/2019 (partiellement radiée du rôle; partiellement irrecevable): 273
- Capua et autres c. Italie*, nos. 53787/11 et 66122/11, 22/01/2019 (radiation du rôle): 272
- Caratti et Autres c. Italie*, no. 29827/10, 14/11/2019 (radiation du rôle): 275
- Cerfaglia et Autres c. Italie*, no. 50295/10, 14/11/2019 (radiation du rôle): 275
- Colazzo and Others v. Italy*, no. 36944/06, 14/05/2019 (inadmissible): 282
- Condominio Porta Rufina c. Italie*, no. 14346/05, 06/06/2019: 282
- Cordella and Others v. Italy*, nos. 54414/13 and 54264/15, 24 January 2019: 276
- Couillard Maugery v. France*, no. 64796/01, 1 July 2004: 277
- Covezzi and Morselli v. Italy*, no. 52763/99, 9 May 2003: 279
- Di Blasi et autres c. Italie*, no. 42256/12, 31/01/2019 (partiellement radiée du rôle; partiellement irrecevable): 272
- Di Marco v. Italy*, no. 32521/05, 26 April 2011: 283
- Di Sarno and Others v. Italy*, no. 30765/08, 10 January 2012: 276
- Fraccola et autres c. Italie*, no. 43420/06 et autres, 21/03/2019 (partiellement radiée du rôle; partiellement irrecevable): 273
- Galiotta and Rosafio v. Italy*, nos. 30344/18 and 31236/18, 14 November 2019 (struck out of the list): 275
- Gnahoré v. France*, no. 40031/98, ECHR 2000-IX: 277
- Guerra and Others v. Italy*, 19 February 1998, *Reports of Judgments and Decisions* 1998-I: 276
- Harackchiev and Tolumov v. Bulgaria*, nos. 15018/11 and 61199/12, ECHR 2014 (extracts): 270
- Hasanbasic v. Switzerland*, no. 52166/09, 11 June 2013: 278
- Hutchinson v. the United Kingdom* [GC], no. 57592/08, 17 January 2017: 269
- Ignaccolo-Zenide v. Romania*, no. 31679/96, ECHR 2000-I: 280
- Iorgov v. Bulgaria* (no. 2), no. 36295/02, 2 September 2010: 270
- K.M. c. Suisse*, no. 6009/10, 02/06/2015: 278
- Knox v. Italy*, no. 76577/13, 24 January 2019: 267
- Kotov v. Russia* [GC], no. 54522/00, 3 April 2012: 273
- Kutzner v. Germany*, no. 46544/99, ECHR 2002-I: 278
- Kyrtatos v. Greece*, no. 41666/98, ECHR 2003-VI (extracts): 276
- La Posta c. Italie*, no. 5425/10, 08/10/2019 (irricevable): 274
- Letizia c. Italie*, no. 32026/14, 14/11/2019 (radiation du rôle): 275
- López Ostra v. Spain*, 9 December 1994, Series A no. 303-C: 276
- Luzi c. Italie*, no. 48322/17, 05/16/2019: 280
- Maggio and Others v. Italy*, nos. 46286/09 and 4 others, 31 May 2011: 275
- Maghini c. Italie*, no. 50297/10, 14/11/2019 (radiation du rôle): 275
- Marcello Viola v. Italy* (no. 2), no. 77633/16, 13 June 2019: 268

- Masetti et autres c. Italie*, no. 4281/04 et autres, 03/01/2019 (partiellement radiée du rôle; partiellement irrecevable): 273
- Mideo c. Italie*, no. 19169/02, 06/06/2019: 282
- Minervino et Trausi c. Italie*, no. 63289/17, 12/02/2019 (irrecevable): 277
- Muratore v. Italy*, no. 5740/19, 21 March 2019 (Struck out of the list): 273
- Murray v. the Netherlands* [GC], no. 10511/10, 26 April 2016: 269
- Narjis v. Italy*, no. 57433/15, 14 February 2019: 278
- Neulinger and Shuruk v. Switzerland* [GC], no. 41615/07, ECHR 2010: 278
- Nuutinen v. Finland*, no. 32842/96, ECHR 2000-VIII: 280
- Olivieri and Others v. Italy*, nos. 17708/12 and 3 others, 25 February 2016: 272
- Passaseo c. Italie*, no. 46798/11, 14/11/2019 (radiation du rôle): 275
- Pisino c. Italie*, no. 30814/14, 14/11/2019 (radiation du rôle): 275
- Pisino c. Italie*, no. 46804/11, 14/11/2019 (radiation du rôle): 275
- Poletti et Autres c. Italie*, no. 50328/10, 14/11/2019 (radiation du rôle): 275
- R.M.S. v. Spain*, no. 28775/12, 18 June 2013: 279
- R.V. and Others v. Italy*, 37748/13, 18 July 2019: 278
- Raimondo c. Italie*, no. 17/09/219, 12/02/2019 (irrecevable): 279
- Ricci et autres c. Italie*, no. 43420/06 et autres, 07/03/2019 (partiellement radiée du rôle; partiellement irrecevable): 273
- Rizzotto v. Italy (no. 2)*, no. 20983/12, 5 September 2019: 271
- Sallusti v. Italy*, no. 22350/13, 7 March 2019: 281
- Scervino et Scaglioni c. Italie*, no. 35516/13, 05/12/2019: 275
- Schievano c. Italie*, no. 4277/11, 28/11/2019 (radiation du rôle): 275
- Scognamiglio c. Italie*, no. 32082/15, 14/11/2019 (radiation du rôle): 273
- Scordino v. Italy (no. 3)*, no. 43662/98, 17 May 2005: 282
- Scottoni et Autres c. Italie*, no. 50294/10, 14/11/2019 (radiation du rôle): 275
- Sejdovic v. Italy* [GC], no. 56581/00, ECHR 2006-II
- Sidiropoulos and Papakostas v. Greece*, no. 33349/10, 25 January 2018: 270
- Slivenko v. Latvia* [GC], no. 48321/99, ECHR 2003-X: 278
- Stefanelli et Provenzano c. Italie*, nos. 43180(11, 3602/15, 14/11/2019 (partiellement radiée du rôle; partiellement irrecevable): 275
- Stefanetti and Others v. Italy*, nos. 21838/10 and 7 others, 15 April 2014: 275
- Strumia v. Italy*, no. 53377/13, 23 June 2016: 280
- Sychev v. Ukraine*, no. 4773/02, 11 October 2005: 273
- Sylvester v. Austria (no. 2)*, no. 54640/00, 3 February 2005: 280
- Sylvester v. Austria*, nos. 36812/97 and 40104/98, 24 April 2003: 280
- Torresi c. Italie*, no. 68957, 17/12/2019 (irricevable): 271
- Ugliano c. Italie*, no. 53247/10, 22/01/2019 (radiation du rôle): 272
- Üner v. the Netherlands* [GC], no. 46410/99, ECHR 2006-XII
- Valia et Autres c. Italie*, no. 16320/1° et autres, 18/06/2019 (irricevable): 274
- Valle Pierimpiè Società Agricola S.P.A. v. Italy*, no. 46154/11, 23 September 2014: 283
- Velocci v. Italy*, no. 1717/03, 18 March 2008: 282
- Verri v. Italy*, no. 41130/18, 26 November 2019 (inadmissible): 270
- Vesuvio c. Italie*, no. 4488/14, 14/11/2019 (radiation du rôle): 275
- Violi c. Italie*, no. 5425/10, 14/11/2019 (radiation du rôle): 275
- Zappa S.a.s. v. Italy*, no. 43842/11, 4 July 2019: 283
- Zeynep Özcan v. Turkey*, no. 45906/99, 20 February 2007: 270

**CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA**

- Ordinanza C-600/17, , Cipollone, 17 gennaio 2019: 285-6
- Ordinanza C-626/17, Rossi e altri, 17 gennaio 2019: 185-6
- Ordinanza C-618/18, Di Girolamo, 17 dicembre 2019: 185-6
- Sent. C-465/18, AV e BU contro Comune di Bernareggio, 19 dicembre 2019: 286
- Sent. C-569/18, Caseificio Cirigliana Srl, 17 ottobre 2019: 286-7
- Ordinanza, cause riunite C-406/17, C-408/17, C-417/17, Acea Energia SpA e a. contro Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato e a., 14 maggio 2019: 287
- Sent. C-38/18, Massimo Gambino e Shpetim Hyka, 29 luglio 2019: 287-8
- Sent. C-646/17, Moro, 13 giugno 2019: 288
- Ordinanza C-54/18, Cooperativa Animazione Valdocco S.C.S., 14 febbraio 2019: 288-9
- Sent. C-396/18, Cafaro, 7 novembre 2019: 289



**COMITATO EUROPEO DEI DIRITTI SOCIALI**

*Unione Generale Lavoratori – Federazione Nazionale Corpo Forestale dello Stato (UGL – CFS) e Sindacato Autonomo Polizia Ambientale e Forestale (SAPAF) c. Italia*, no. 143/2016, 26 novembre 2019: 171

CGIL c. Italia, n. 140/2016, 22 gennaio 2019: 159

CGIL c. Italia, no. 158/2017, 11 febbraio 2020: 172

*Amnesty International c. Italia*, no. 178/2019, 18 marzo 2019 (deposito): 173

*Sindacato Autonomo Scuola e Ecologia (SAESE) c. Italia*, n. 186/2019, 25 novembre 2019 (deposito): 173

*Sindacato Autonomo Pensionati OrSA*, no. 187/2019, 3 dicembre 2019 (deposito): 173

Unione Sindacale di Base (USB), no. 170/2018, 3 luglio 2019 (inammissibilità): 174

*Associazione Nazionale Sindacato Professionisti Sanitari della Funzione Infermieristica – Nursing Up c. Italia*, no. 169/2018, 18 marzo 2019 (inammissibilità): 173

*Sindacato Autonomo Scuola e Ecologia (SAESE) c. Italia*, no. 166/2019, 18 marzo 2019 (inammissibilità): 173

*Associazione Medici Liberi (AML) c. Italia*, no. 177/2019, 6 dicembre 2019 (inammissibilità): 173

## Comitato di ricerca e redazione

**Andrea Cofelice**, Dottore magistrale in Istituzioni e politiche dei diritti umani e della pace presso l'Università di Padova. PhD in Political Science: Comparative and European Politics, Università di Siena.

**Pietro de Perini**, Dottore magistrale in Istituzioni e politiche dei diritti umani e della pace presso l'Università di Padova. PhD in International Politics, City, University of London.

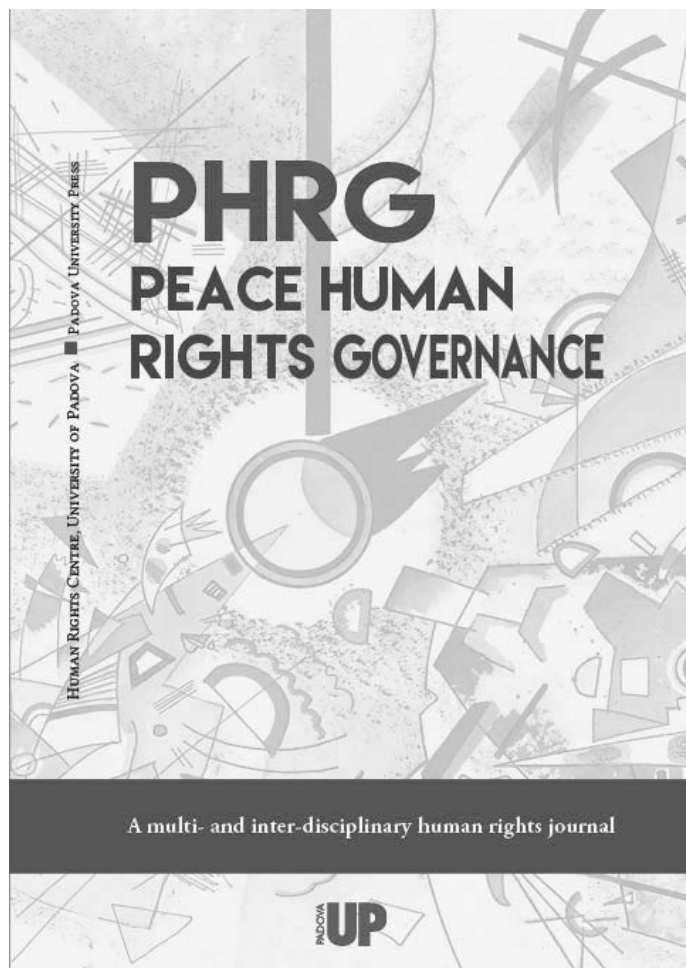
**Paolo De Stefani**, Professore aggregato di International Law of Human Rights nella Laurea magistrale in Human Rights and Multi-level Governance dell'Università di Padova. È Direttore nazionale per l'Italia dello *European Master in Human Rights and Democratisation*.

**Ino Kehrer**, Dottoressa magistrale in Giurisprudenza presso l'Università di Bologna. PhD student in Human Rights, Society and Multi-Level Governance, Centro di Ateneo per i Diritti Umani, Università di Padova.

**Marco Mascia**, Professore associato di Relazioni internazionali e titolare della Cattedra UNESCO «Diritti Umani, Democrazia e Pace» nell'Università di Padova. Nella stessa Università è membro del Consiglio direttivo del Centro di Ateneo per i Diritti Umani «Antonio Papisca», Direttore della Rivista *Peace Human Rights Governance* e Presidente del Consiglio di corso di laurea magistrale in *Human Rights and Multi-level Governance*.

**Fabia Mellina Bares**, già Garante dei diritti della persona del Friuli-Venezia Giulia. Esperta in istituzioni e tecniche di difesa dei diritti umani.





PHRG desidera presentare contributi originali teorici, metodologici ed empirici su questioni attuali relative ai diritti umani in una prospettiva multi-livello favorendo, nel contempo, lo sviluppo di un solido approccio multi- e inter- disciplinare alla ricerca su questi temi.

<http://phrg.padovauniversitypress.it/>

invia il tuo paper:



Il **Centro Diritti Umani** dell'Università di Padova, istituito nel 1982, sviluppa attività di ricerca e formazione in materia di diritti umani in chiave interdisciplinare e con apertura internazionale.

L'*Annuario italiano dei diritti umani 2020*, decima edizione, offre dati aggiornati su come l'Italia opera nell'adattare la propria legislazione e le proprie politiche agli obblighi derivanti dal diritto internazionale dei diritti umani. Sono censiti i più significativi atti realizzati dalle istituzioni nazionali e locali, a livello interno e internazionale, le iniziative delle organizzazioni di società civile, i corsi universitari, la giurisprudenza italiana e internazionale. Ampio spazio è dedicato alle raccomandazioni che gli organismi sui diritti umani di Nazioni Unite, Consiglio d'Europa, Unione Europea, OSCE hanno indirizzato all'Italia nel 2019.

L'Introduzione dell'Annuario è dedicata a «L'Italia e i diritti umani nel 2019: ritrovata la bussola?». L'approfondimento tematico di questa edizione è dedicato all'analisi del comportamento dell'Italia in relazione al terzo ciclo di Esame periodico universale presso il Consiglio diritti umani delle Nazioni Unite.

L'*Agenda italiana dei diritti umani 2020* aggiorna sulle cose da fare per mettere l'Italia al passo con gli adempimenti normativi, infrastrutturali e di politiche pubbliche che le istituzioni internazionali considerano necessari per un'effettiva promozione e protezione dei diritti umani a livello nazionale.

*Sommario:* Introduzione. L'Italia e i diritti umani nel 2019: ritrovata la bussola?. Agenda italiana dei diritti umani 2020. Approfondimento. L'Italia e i diritti umani nell'Esame periodico universale delle Nazioni Unite (2010-2019). Parte I - Il recepimento delle norme internazionali sui diritti umani in Italia. Parte II - L'infrastruttura diritti umani in Italia. Parte III - L'Italia in dialogo con le istituzioni internazionali per i diritti umani. Parte IV - Giurisprudenza nazionale e internazionale.

€ 15,00

ISBN 9788869382062



9 788869 382062