

stata caldeggiata dall'Unione europea, è la previsione della "*Peer Review*": meccanismo in base al quale il Consiglio opererà periodicamente un controllo sull'adempimento ed attuazione da parte degli Stati membri dei loro obblighi ed impegni in materia di diritti umani, svolgendo un ruolo complementare rispetto a quello dei *Treaty bodies*. Questo meccanismo – le cui modalità e tempistica dovranno essere definite dal Consiglio entro un anno dalla prima sessione – prevede un dialogo interattivo ed il pieno coinvolgimento del Paese coinvolto: il problema riguarda direttamente anche il CIDU, che ne dovrebbe costituire l'interlocutore principale. Sempre entro un anno dalla prima sessione il Consiglio dovrà inoltre regolare, rivedere ed eventualmente migliorare i mandati dei cosiddetti "*Meccanismi Speciali*" (*Special Rapporteur*, Esperti indipendenti e simili), già operativi nell'ambito della CDU.

Come sopra accennato, la riforma in atto nel settore dei diritti umani copre inoltre la creazione di *un organo permanente dei trattati unificato*, sostitutivo dei Comitati (*Treaty bodies*) previsti dalle sette principali Convenzioni Internazionali sui diritti umani, interlocutori istituzionali del CIDU nell'ambito delle N.U., destinatari dei rapporti nazionali periodici sui diritti umani. L'Italia, che è tra i Paesi che hanno presentato il più alto numero di rapporti e che non hanno attualmente arretrati, ha sempre sostenuto l'ipotesi di una semplificazione dell'attività di *reporting* mediante la predisposizione di un unico rapporto modulare, con una parte generale relativa alla struttura costituzionale del Paese, completata da sei capitoli tematici (quante sono le Convenzioni ratificate dall'Italia), da presentare con una cadenza meno ravvicinata nel tempo di quella attuale.

Dopo studi durati alcuni anni e le proposte avanzate in materia dal Segretario Generale delle N.U. Kofi Annan, l'Alto Commissario per i Diritti Umani Louise Arbour con uno specifico documento ("*Concept Paper*") ha avanzato vere e proprie proposte operative di riforma (da attuare tramite l'adozione di un unico protocollo alle sette Convenzioni contenente le nuove regole).

La riforma, consistente nell'istituzione di un unico Comitato permanente per gestire tutte le Convenzioni sui diritti umani al posto dei sette Comitati attualmente esistenti, se adottata, avrà come conseguenza che gli Stati-Parte delle Convenzioni non saranno più obbligati a presentare periodicamente specifici Rapporti per ciascuna Convenzione, ma un unico Rapporto onnicomprensivo, il quale verrebbe discusso in una sola tornata, ogni 3-5 anni. Si tratta di un'enorme semplificazione dell'attività di *reporting* e soprattutto della eliminazione di tutte quelle forme di "duplicazione" e "sovrapposizione" di tematiche cui ha dato luogo finora la presentazione di rapporti specifici a Comitati distinti, ciascuno dei quali spesso chiede agli Stati informazioni e spiegazioni sugli stessi argomenti, non esistendo tra di loro alcuna forma di coordinamento. Anche in termini procedurali, la presentazione di un unico rapporto ad un unico *Treaty body* potrebbe eliminare i cronici ritardi registrati finora da parte di molti Stati nella presentazione o discussione dei propri Rapporti nazionali. Tale procedura avrebbe ancora il vantaggio di offrire una visione olistica della situazione dei diritti umani in ciascun Paese.

Rimane da definire in quali termini si ponga il rapporto di questo *Comitato Unificato* avente competenza sul monitoraggio di tutti i diritti con il nuovo Consiglio dei Diritti Umani. Infatti, tra le varie funzioni del nuovo Consiglio Diritti Umani figura anche la cosiddetta “*Peer Review*” o “*Universal Review*”, una funzione molto simile a quella che dovrà svolgere il *Comitato Unificato*, che prevede l’obbligo per il Consiglio di sottoporre ad esame la situazione dei diritti umani di tutti i paesi, a cominciare da quelli membri dello stesso Consiglio. Sulla base di quanto appena detto, risulta subito evidente la necessità di un attento ed efficace raccordo tra l’attività di “*Peer Review*” del Consiglio e quella analoga o addirittura coincidente (almeno *ratione materiae*) di un *Organo Unificato dei Trattati*, al fine di eliminare fin dall’origine quelle sovrapposizioni e duplicazioni che hanno ispirato l’idea di unificare i sette *Treaty bodies*.

Anche della riforma degli *Organi dei Trattati* si parlerà più diffusamente nella Relazione per l’anno 2006.

APPENDICI

PAGINA BIANCA

I. PRINCIPALI CONCLUSIONI DEI GRUPPI DI LAVORO STRAORDINARI DEL CIDU**Il Gruppo sulla tutela dei diritti delle donne**

Osservazioni conclusive presentate il 15 febbraio 2005 dal Comitato delle Nazioni Unite per l'Eliminazione della Discriminazione contro le Donne (CEDAW) e relative conclusioni del Gruppo di Lavoro:

- **Mancata definizione del principio di discriminazione nei confronti delle donne nell'assetto costituzionale e legislativo italiano, in conformità a quanto invece enunciato nell'art. 1 della Convenzione.** Tale rilievo risulta infondato. Il Gruppo di Lavoro si è espresso infatti concordando senza alcun dubbio sul fatto che l'ordinamento italiano può contare su un solido contesto di norme, anche costituzionali, su cui si fonda il divieto di discriminazione nei confronti delle donne. In primo luogo, l'art. 3 della Carta costituzionale pone il principio di eguaglianza formale e sostanziale e di pari dignità sociale dei cittadini senza distinzione di sesso, razza, lingua, religione, opinioni politiche e condizioni personali e sociali. Devono poi menzionarsi la revisione dell'art. 51 della Costituzione - che sancisce che è compito dello Stato promuovere con appositi provvedimenti le pari opportunità nell'accesso alle cariche elettive - e le Leggi n. 903 del 1977 e n. 125 del 1991, in materia di divieto di discriminazione delle donne nel lavoro.

- **Assenza di una specifica struttura nazionale per la promozione delle donne, riduzione di poteri e funzioni della Commissione Nazionale per l'Uguaglianza e le Pari Opportunità. Assenza di appropriate strutture nazionali che assicurino l'attuazione della Convenzione da parte delle autorità ed istituzioni regionali e locali.** Tali rilievi risultano infondati. Il Gruppo ha ritenuto opportuno delineare un quadro dell'apparato istituzionale operativo in questo ambito, richiamandosi: l'istituzione, con Legge n. 164/1990, della Commissione Nazionale per la parità e le pari opportunità tra uomo e donna, poi trasformata attraverso il Decreto legislativo n. 226/2003 in organo consultivo e di proposta per il Ministro per le Pari Opportunità; la nomina del Ministro senza portafoglio per le Pari Opportunità nel 1996; la creazione del Dipartimento per le Pari Opportunità nel 1997, quale struttura amministrativa di supporto per il citato Ministro, al cui interno opera la suddetta Commissione Nazionale; le Consigliere ed i Consiglieri di parità, istituiti con Legge n. 125/1991 e coordinati mediante la Rete nazionale, istituita con Decreto legislativo n. 196/2000; i Comitati per le Pari opportunità, operanti presso ogni amministrazione pubblica (si citano, in particolare, il Comitato nazionale di parità e pari opportunità nel lavoro, presieduto dal Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali, e il Comitato per l'imprenditoria femminile, presso il Ministero dell'Industria, del commercio e dell'artigianato), e le diverse Commissioni Regionali per le Pari Opportunità.

- **Persistenza e pervasività di atteggiamenti patriarcali e di stereotipi ritenuti profondamente radicati riguardo ai ruoli ed alle**

responsabilità di donne e uomini sia nella famiglia che nella società (con particolare riferimento all'immagine femminile nei *media* e nella pubblicità). Risulta fondato. Il Gruppo di Lavoro ha affrontato la discussione in modo piuttosto articolato, soffermando l'attenzione sul tema della divisione dei ruoli nella famiglia (oggetto di una apposita indagine ISTAT promossa nel biennio 1988-1989 e replicata nel 2002-2003), ma anche sulla Legge n. 53/2000 in materia di congedi parentali e formativi, mirante a garantire una equilibrata distribuzione dei compiti di cura dei figli, attraverso la previsione di particolari vantaggi non solo per le donne, e specialmente per le lavoratrici madri, ma anche per i lavoratori padri; a favore di questi ultimi viene riconosciuto il diritto e concessa la possibilità di usufruire di periodi, anche relativamente lunghi, di congedo dal lavoro per la cura e l'assistenza dei figli. E' evidente come, attraverso la Legge n. 53/2000, sia stato introdotto un cambiamento di prospettiva nel contrastare la persistenza di atteggiamenti patriarcali all'interno della famiglia, responsabilizzando entrambi i coniugi alla crescita e alla formazione dei figli e rappresentando un primo passo nel percorso dalla conciliazione alla condivisione. Testimonianza di un reale interesse delle istituzioni nel sostenere il progresso nella parità di opportunità tra le donne e gli uomini contro gli stereotipi di genere è il progetto "ARESTE: eliminare gli stereotipi", promosso dal Dipartimento per le Pari Opportunità della Presidenza del Consiglio dei Ministri nell'ambito del quinto Programma d'azione Comunitario per le Pari Opportunità (2001-2005) al fine di contribuire ad un reale cambiamento nella rappresentazione stereotipata delle donne nei mezzi di comunicazione e nella pubblicità.

• **Marcata sotto-rappresentazione delle donne nelle posizioni politiche in particolare e pubbliche in generale (ad esempio negli organi elettivi, nella magistratura e nelle carriere internazionali).** Tale rilievo risulta fondato se osservato sulla base di dati di natura statistica. Tuttavia va sottolineato che già sono state avviate appropriate azioni d'intervento a livello sia centrale che locale nei settori interessati e che, pertanto, sarà opportuno promuoverne di ulteriori al fine di far fronte in modo adeguato al fenomeno di sotto-rappresentazione femminile. Dal Gruppo di Lavoro sono stati richiamati alcuni significativi passaggi legislativi: con la citata modifica dell'articolo 51 Cost., approvata il 23 febbraio 2003, che ha ulteriormente rafforzato le disposizioni contenute nella riforma dell'art. 117 Cost., il principio della parità di genere nell'accesso alle cariche politiche è stato esteso a tutte le competizioni elettorali; la costituzionalizzazione del principio della "*promozione delle pari opportunità*" con riferimento all'accesso agli uffici pubblici e alle cariche elettive costituisce una idonea risposta al problema della scarsa partecipazione femminile alla vita pubblica e istituzionale del Paese, favorendo e stimolando i processi culturali in atto e dando copertura costituzionale alle "*azioni positive*" tese a correggere gli squilibri nella rappresentanza. La modifica della legge fondamentale della Repubblica è stata solo il primo passo: il progetto del Governo a favore delle donne si è sviluppato, infatti, già nel corso del 2004, con una serie di iniziative di attuazione del principio sancito dall'art. 51 Cost., ovvero con l'introduzione delle cosiddette "quote rosa" per le elezioni dei rappresentanti

al Parlamento europeo con la legge n. 90 dello stesso anno, la quale, recependo una Risoluzione del Parlamento europeo, stabilisce che nelle liste elettorali *“nessuno dei due sessi può essere rappresentato in misura superiore ai due terzi dei candidati”*, prevedendo la riduzione dell'importo del rimborso delle spese elettorali per i partiti che non rispettino tale proporzione.

• **Seri svantaggi affrontati dalle donne nel mercato del lavoro, dalla scarsa presenza in posizioni di alto livello, alla concentrazione nei settori a basso salario e a part-time, al significativo divario nelle retribuzioni e alla mancata attuazione del principio “paga eguale per lavoro di valore eguale”.** Tale rilievo risulta parzialmente fondato. Sulla base del quadro legislativo italiano, che ha quale disposizione prioritaria di riferimento l'art. 37 della Costituzione, sono state condotte alcune interessanti indagini statistiche i cui risultati portano ad affermare che la promozione del più ampio accesso delle donne al mondo del lavoro è sempre più incentivata, a partire dal processo di apprendimento/formazione delle stesse. Per quanto concerne, in particolare, la questione del differenziale salariale, essa può essere riconducibile al ruolo dell'esperienza e dell'anzianità di servizio: le donne, per le loro scelte professionali e di cura della famiglia, sono in media caratterizzate da periodi di uscita dal mercato del lavoro più lunghi e conseguente anzianità di servizio più ridotta rispetto agli uomini, con effetti evidenti sulle possibilità di carriera e sui profili retributivi medi per genere. Tra i fattori che possono giustificare l'esistenza di differenze retributive tra uomini e donne emerge anche il ruolo dell'esperienza lavorativa: in media, le donne sono infatti contraddistinte da un'anzianità lavorativa inferiore rispetto agli uomini e le differenze aumentano con l'età dei lavoratori. Gli anni di esperienza differiscono significativamente soprattutto tra i lavoratori ultrasessantenni, anche a causa della diversa età pensionabile che caratterizza uomini e donne. Il fatto che il divario negli anni di lavoro tende comunque a ridursi nel tempo ha probabilmente anch'esso contribuito alla riduzione delle differenze retributive di genere nel periodo 1998-2002. Non si è esclusa tuttavia l'adozione di ulteriori misure ed azioni atte a promuovere il miglioramento della condizione lavorativa della donna.

• **Persistenza della violenza ai danni delle donne, inclusa quella domestica, correlata all'assenza di una strategia volta a combattere tale fenomeno; specifico riferimento all'impatto della Legge n. 189/2002 ed al potere discrezionale delle autorità locali nel porre restrizioni alle vittime del traffico e nell'emanazione dei permessi di soggiorno.** Tale rilievo risulta infondato in quanto, a fronte di un progressivo accentuarsi del fenomeno, sono state adottate apposite misure volte a prevenire gli episodi di violenza ai danni delle donne e si stanno predisponendo ulteriori interventi in materia. Il Gruppo di Lavoro ha affrontato il tema della violenza contro le donne richiamando innanzitutto i principali strumenti legislativi vigenti in materia: la Legge n. 66 del 15 febbraio 1996, nella quale la violenza contro le donne viene qualificata come delitto contro la libertà personale, modificando la precedente normativa che collocava la violenza sessuale tra i delitti contro la moralità pubblica ed il buon costume; la Legge n. 154/2001,

che dispone in merito alla violenza nelle relazioni familiari, disciplinando le modalità di allontanamento del familiare violento attraverso misure di natura sia civile che penale; i due Decreti legislativi n. 216/2003 e n. 145/2005, miranti alla specifica tutela del lavoratore da atti di discriminazione diretta ed indiretta, e del lavoratore donna vittima di molestie sessuali sul lavoro quale offesa equiparata alle altre forme di discriminazione. Sono state esaminate anche alcune interessanti buone prassi, di natura progettuale – come la creazione della “Rete antiviolenza tra le città Urban Italia”, che ha coinvolto inizialmente otto città italiane ed è stata estesa, nel 2002, ad altre nove, o l’attivazione, nel 2005, del Numero Verde Nazionale a favore delle donne vittime di violenza intra ed extra familiare, o ancora il finanziamento da parte del Dipartimento per le Pari Opportunità di numerosi progetti di protezione sociale ex art. 18 del T.U. sull’Immigrazione, nel rinnovato quadro legislativo italiano (si veda la Legge n. 228 dell’11 agosto 2003 in materia di tratta delle persone). Particolare interesse è stato rivolto al fenomeno della violenza familiare, esaminando e commentando i dati della rilevazione condotta congiuntamente dall’Istat e dal Dipartimento per le Pari Opportunità a partire dal 2001.

• **Insufficienza di informazioni e dati analitici in merito all’impatto delle politiche sanitarie sulle donne, alla cura delle donne anziane ed i servizi sanitari accessibili alle donne nel sud Italia.** Tale rilievo risulta infondato sotto diversi aspetti. Il Gruppo ha ritenuto opportuno elaborare una risposta in merito a tale rilievo, articolandone i contenuti sulla base della iniziale riaffermazione del principio della universalità e gratuità del Servizio Sanitario Nazionale, indipendentemente dall’area geografica, cui sottendono i relativi principi di eguaglianza ed equità di accesso, anche per i cittadini stranieri presenti sul territorio (ex art. 35 del Decreto legislativo n. 286/1998). Per quanto riguarda il bisogno di salute delle donne anziane, è stato evidenziato come la continua valutazione dell’impatto degli interventi di prevenzione, cura ed assistenza è compito fondamentale del citato Servizio, il quale garantisce, in condizioni di piena uniformità, i Livelli Essenziali di Assistenza Sanitaria, consistenti, per la specifica utenza considerata, nell’assistenza programmata a domicilio, nell’assistenza domiciliare integrata, e nell’assistenza agli anziani non autosufficienti o parzialmente autosufficienti in regime semi-residenziale e residenziale, presso strutture protette a diversa intensità riabilitativa e assistenziale, che garantiscono le prestazioni terapeutiche, di recupero e mantenimento funzionale, ivi compresi gli interventi di sollievo.

• **Condizione vulnerabile e marginale di certi gruppi di donne, incluse Rom e migranti; specifico riferimento alla Legge n. 189/2002 in quanto impone ampie restrizioni alle donne migranti lavoratrici, e all’assenza di leggi e politiche riguardanti i richiedenti asilo e i rifugiati, compresa la mancanza di riconoscimento di forme di persecuzione connesse al genere nella determinazione dello *status* di rifugiato.** Tale rilievo risulta infondato. Il Gruppo di Lavoro ha formulato alcune osservazioni sui singoli punti sollevati nel rilievo. La prima osservazione si sostanzia in una semplice notazione di carattere generale, piuttosto che in uno specifico rilievo a carico del Governo italiano. Non v’è dubbio infatti che alcune donne

restino in una condizione vulnerabile e marginale rispetto ad altre, poiché appartenenti a gruppi minoritari. E' pertanto perfino superfluo rilevare come il Governo si sia da sempre impegnato nel rimuovere tale condizione, in attuazione dei fondamentali principi della nostra Carta costituzionale. Il secondo rilievo in merito all'impatto della Legge n. 189/2002, che imporrebbe ampie restrizioni alle donne migranti lavoratrici, non risulta fondato. La richiamata normativa, infatti, non "impone" alcuna restrizione - e tantomeno "ampia" - alle donne migranti lavoratrici, limitandosi a modificare sotto taluni profili il Testo unico delle Disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, di cui al D.lgs 27.07.1998, n. 286. Né, peraltro, le asserite restrizioni sono minimamente contenute nel predetto Testo unico, il quale contiene una disciplina organica dell'immigrazione e dello straniero che tratta in modo assolutamente paritario sia le donne migranti lavoratrici che gli uomini, senza distinzione alcuna basata sul sesso. Il terzo rilievo è del pari palesemente infondato. Sin dal 24 luglio 1954, infatti, il nostro Governo con Legge n. 722, ha ratificato la Convenzione di Ginevra del 28 luglio 1951, relativa allo *status* dei rifugiati, adottando in seguito ulteriori provvedimenti normativi riguardanti i richiedenti asilo ed i rifugiati. Il quarto rilievo, infine, non ha fondamento sostanziale. Vero è, infatti, che nel determinare lo *status* di rifugiato, la normativa sopra citata non richiama espressamente l'ipotesi della persecuzione connessa al genere. Non v'è dubbio alcuno però che, sul piano sostanziale, anche tale specifico tipo di persecuzione rientri a pieno titolo tra i presupposti per la richiesta ed il conseguente riconoscimento dello *status* di rifugiato già solo in virtù dell'art. 10 e dell'art. 3 della nostra Carta costituzionale. Il primo, infatti, nel riconoscere il diritto di asilo nel territorio della Repubblica, fungendo così da presupposto per tutta la normativa di settore, attribuisce espressamente tale diritto allo "*straniero al quale sia impedito nel suo Paese l'effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana*". Il secondo, poi, come già precisato riconosce il fondamentale principio di eguaglianza, in base al quale l'effettivo esercizio delle libertà democratiche non può essere limitato o impedito in ragione del sesso. Del resto, se così non fosse, si perverrebbe alla conclusione per cui tutte le specifiche tipologie di persecuzione non richiamate formalmente dalla citata normativa, non possano fungere da presupposto per il riconoscimento dello *status* di rifugiato, anche se palesemente in contrasto con i principi fondamentali del vivere civile. E ciò, è appena il caso di rilevarlo, appare del tutto illogico, ancor prima che in contrasto con la Carta costituzionale.

Il Gruppo sulla tutela dei diritti del fanciullo

Principali rilievi sollevati dal Comitato delle Nazioni Unite sui diritti dell'infanzia il 18 marzo 2003 e relative conclusioni del Gruppo di Lavoro:

- **Assenza di un meccanismo centrale indipendente di controllo sull'applicazione della Convenzione che abbia l'autorità di ricevere e trattare i reclami individuali dei bambini a livello regionale e nazionale (Par. 14).** Nonostante siano numerosi i disegni di legge per l'istituzione di un Garante nazionale per l'infanzia e l'Osservatorio stesso abbia predisposto un documento specifico sull'argomento, la questione rimane ancora, al momento, fondata.

- **Mancanza di dati relativi ad alcune aree coperte dalla Convenzione e assenza di coerenza nella loro raccolta ad opera dei diversi organi preposti e nelle differenti regioni, senza considerare il fanciullo essere umano autonomo (Par. 16).** La questione è parzialmente fondata: numerose iniziative sono già *in itinere* per colmare le lacune esistenti. L'Osservatorio potrebbe avviare una riflessione con i rappresentanti dei Ministeri interessati, come quello della Giustizia e dell'Interno, affinché si possa stimolare un maggior coordinamento tra le varie Amministrazioni nella raccolta dei dati riguardanti il minore.

- **Il principio generale rappresentato dall'interesse superiore del fanciullo (art. 3 della Convenzione) non è pienamente applicato né adeguatamente inserito nelle politiche e nei programmi statali (Par. 23).** Il rilievo è fondato parzialmente con riferimento sia all'intermittente richiamo giurisprudenziale al superiore interesse del fanciullo sia alla carenza di trasversalità di applicazione del principio stesso nelle politiche statali.

- **Il diritto del fanciullo ad una propria opinione e ad essere ascoltato nei processi che lo riguardano (art. 12 della Convenzione) è insufficientemente garantito, in particolare nei casi di separazione e divorzio dei genitori, di adozione o affidamento, o nell'insegnamento (Par. 25).** L'osservazione è parzialmente fondata rispetto all'ascolto nell'ambito dei procedimenti giudiziari che coinvolgono i bambini. Si potrebbe invitare l'Osservatorio a continuare a lavorare nella predisposizione delle linee guida per l'implementazione della Convenzione di Strasburgo sull'esercizio dei diritti del minore e ad individuare altre categorie di controversie al fine di estendere il più possibile l'applicabilità della Convenzione stessa.

- **Mancanza di dati precisi sui maltrattamenti dei bambini e preoccupazione per le soglie di età fissate dalla legislazione che reprime gli atti di violenza nei confronti dei bambini: essi non beneficiano della stessa protezione a seconda che abbiano più di 14 o più di 16 anni (in funzione dei loro rapporti con l'autore dell'atto di violenza) (Par. 37).** Si ritiene la questione parzialmente fondata rispetto al problema dei dati sul maltrattamento dei bambini. Rispetto alla preoccupazione per le soglie di età fissate dalla legislazione che reprime gli atti di violenza nei confronti dei bambini occorre sottolineare che tali previsioni trovano la propria *ratio* nel differente danno arrecato allo sviluppo della personalità del minore e nel concetto di "età del consenso all'atto sessuale".

- **Elevati tassi di abbandono scolastico nella scuola secondaria superiore; differenti risultati scolastici in base al livello culturale e socio-economico degli alunni e a fattori quali il sesso, l'invalidità e**

l'origine etnica (Par. 43). Con riferimento agli elevati tassi di abbandono scolastico nella scuola secondaria superiore e ai differenti risultati scolastici in base al livello culturale e socio-economico degli alunni si ritiene che la questione sia solo parzialmente fondata (dai dati forniti dalle Amministrazioni competenti è emerso un trend positivo con riferimento alla diminuzione dell'abbandono scolastico). Anche con riferimento ai differenti risultati scolastici in base all'origine etnica si ritiene che la questione sia fondata solo in parte. Si potrebbe invitare l'Osservatorio a tenere in considerazione nella stesura del Piano Nazionale d'Azione la necessità di continuare a perseguire in ambito scolastico la più effettiva integrazione dei bambini stranieri e più a rischio di esclusione sociale prevedendo azioni *ad hoc* ed interventi di sostegno mirati al superamento delle difficoltà di apprendimento.

- **Preoccupazione per le disparità nell'esercizio dei diritti economici e sociali, in particolare nei settori della sanità, assistenza sociale, educazione ed alloggio, a discapito dei bambini poveri, Rom, stranieri, inclusi minori non accompagnati e disabili (Par. 20).** Seppur in punto di diritto la questione è stata ritenuta infondata, tuttavia sarebbe importante agire sulle lacune oggettivamente esistenti con riferimento ai problemi di attuazione piena di tali diritti, in modo particolare con riferimento ai bambini Rom. Si potrebbe invitare pertanto l'Osservatorio a lavorare sul punto al fine di analizzare ogni possibile azione e programma integrativo per il superamento delle criticità e delle difficoltà oggettive, anche di carattere culturale, che impediscono che la realizzazione dei diritti di questi bambini sia garantita.

Il Gruppo sulla tutela delle minoranze e dei nomadi, dei rifugiati e dei richiedenti asilo, degli stranieri e degli immigrati e per la lotta alla discriminazione razziale

Rilievi indirizzati all'Italia da diversi organi delle Nazioni Unite e del Consiglio d'Europa e relative conclusioni:

TRATTAMENTO DELLE MINORANZE E DEI NOMADI

- **Richiesta di revisione dello *status* della minoranza Rom.** Tale rilievo risulta parzialmente fondato. L'Italia ha avviato dei contatti con il rappresentante dell'Opera Nomadi nell'ambito del Comitato contro la discriminazione e l'antisemitismo. A tale proposito il Gruppo di Lavoro ha segnalato che è allo studio un disegno di legge volto a creare un tavolo di incontro e discussione sul tema, che coinvolga gli attori interessati, istituzionali e non.

- **Situazione sociale dei Rom.** Tale rilievo risulta fondato. Con particolare riferimento al problema degli alloggi, il Gruppo di Lavoro si è impegnato a completare un esercizio di monitoraggio condotto per il tramite delle Prefetture e degli enti locali.

RIFUGIATI E RICHIEDENTI ASILO

- **Assenza di una legge organica sul diritto di asilo.** Tale rilievo risulta parzialmente fondato. Il diritto di asilo è disciplinato in Italia dalla legge 189/2002 (c.d. legge Bossi-Fini), dal regolamento di attuazione del Consiglio dei Ministri del 21.12.2004 e dal decreto del Ministro dell'Interno del 14.07.2003; l'Italia sta inoltre recependo la direttiva comunitaria sul diritto di asilo, la quale prevede, tra l'altro, la concessione di un lavoro ai richiedenti asilo. Il Gruppo di Lavoro ha richiamato l'attenzione sull'esistenza di un progetto di legge fermo all'esame della Commissione Affari costituzionali, auspicando la promozione della ripresa dei lavori parlamentari.

- **Critica alla composizione delle Commissioni Territoriali, che non rispecchierebbe i criteri di competenza, indipendenza e trasparenza.** Il Gruppo di Lavoro ha ritenuto infondata tale critica poiché i membri delle Commissioni Territoriali sono fissati con legge e di tali Commissioni fa parte anche un membro dell'Alto Commissariato per i Rifugiati. Il Gruppo di Lavoro ha individuato, su proposta dell'ANCI, l'opportunità di prevedere forme di corresponsione di gettoni di presenza per i membri delle Commissioni (attualmente l'incarico viene svolto a titolo gratuito) nonché l'individuazione di specifici requisiti di professionalità ed esperienza in materia per i componenti delle Commissioni.

- **Assenza di un ricorso in appello effettivo sul diniego dello status di rifugiato e mancato effetto sospensivo (del provvedimento di espulsione) del ricorso giurisdizionale ex Legge n. 189/2002.** Tali rilievi risultano fondati.

STRANIERI E IMMIGRATI

- **Severe restrizioni all'ingresso di stranieri e sulla limitazione di una serie di diritti degli immigrati presenti nel Paese comportate dalla Legge n. 189/2002.** Tale rilievo risulta infondato. Tale legge, consentendo l'ingresso e la permanenza in Italia dello straniero in presenza di un'attività lavorativa, ha invece posto le basi per integrare lo straniero nel mondo del lavoro e nella società italiana.

- **Esistenza di offerte di lavoro nell'economia sommersa italiana quale causa principale dell'immigrazione irregolare verso l'Italia.** Tale rilievo risulta infondato. Negli ultimi anni il Governo italiano ha avviato una politica forte di contrasto al lavoro sommerso: il Ministero del Lavoro ha istituito di recente una specifica Direzione Generale per l'attività ispettiva che avrà il compito di coordinare a livello nazionale, attraverso la Commissione Centrale di coordinamento dell'attività di vigilanza, tutti gli organi impegnati sul territorio nella lotta al lavoro sommerso al fine di individuare gli obiettivi strategici e le priorità degli interventi.

- **Situazione di collasso degli uffici incaricati della spedizione dei permessi di soggiorno e sul fatto che la riduzione dei periodi di validità di tali permessi e del periodo concesso al lavoratore immigrato che perde il proprio lavoro contribuisce al graduale slittamento di tali soggetti verso situazioni di irregolarità.** Tale rilievo risulta infondato. Si ricorda l'istituzione dello Sportello Unico per l'Immigrazione avvenuta con il regolamento di attuazione dell'articolo 34, comma 1, della Legge n. 189/2002.

• **Mancato coordinamento tra le politiche del lavoro, che tendono ad una riduzione dei contratti a tempo indeterminato, e la attuale politica in tema di lavoratori immigrati, che richiede al lavoratore di provare un'occupazione lavorativa stabile.** Tale rilievo risulta infondato. La maggior parte dei lavoratori stranieri presenti in Italia trova impiego in settori quali il lavoro domestico e di cura della persona, l'industria, il turismo, l'agricoltura, l'edilizia, in cui l'ingresso nel mercato del lavoro avviene sulla base di un contratto a tempo determinato o indeterminato stipulato ai sensi della legge o della contrattazione collettiva di riferimento, che è la stessa applicata ai lavoratori italiani. Nei principali settori di impiego degli stranieri trovano scarsa applicazione le varie tipologie di lavoro flessibile e occasionale previste dalla recente normativa in materia di mercato del lavoro.

• **Tempo insufficiente concesso al lavoratore immigrato per trovare un nuovo impiego in caso di licenziamento, a fronte della scarsa efficacia dei Servizi per l'Impiego nell'inserimento lavorativo di tali lavoratori; elemento che accresce la vulnerabilità degli immigrati in condizione amministrativa irregolare che dimostrano di avere un vincolo lavorativo, è che la loro regolarizzazione possa essere richiesta soltanto dal datore di lavoro.** Tale rilievo risulta infondato.

• **Preoccupazione per le poche differenze tra la condizione all'interno dei Centri di Permanenza Temporanea e quelle nei Centri di Identificazione, per la graduale trasformazione dei Centri di Accoglienza degli enti locali in Centri di Identificazione e per la natura privatistica della gestione dei Centri di Permanenza Temporanea.** Tale rilievo risulta infondato. Il Gruppo di Lavoro ha ricordato che quest'ultimo elemento è espressamente previsto dalle Ordinanze di Protezione Civile relative alle disposizioni emanate per contrastare l'emergenza dell'immigrazione straniera in Italia. Inoltre il competente Dipartimento del Ministero dell'Interno ha elaborato apposite "Linee Guida", approvate con Direttiva del Ministro in data 8.01.2005, in cui si dettano criteri e principi gestionali inderogabili a cui devono uniformarsi tutte le strutture preposte al trattenimento o all'accoglienza degli extracomunitari esistenti sul territorio nazionale.

• **Necessità di un organismo indipendente che faccia da supervisore sulla gestione di tali centri, sul rispetto dei diritti umani al loro interno, sull'assistenza sanitaria, psicologica e giuridica e sull'accesso da parte di ONG e avvocati.** Tale rilievo risulta parzialmente fondato, in quanto gli accessi ai centri sono appositamente disciplinati, ma deve essere promossa la creazione di un organismo di supervisione indipendente.

• **Insufficienza del centro di Lampedusa a fronteggiare i frequenti sbarchi sull'isola. Invito all'Alto Commissariato dell'ONU per i rifugiati (ACNUR) e alla Croce Rossa ad avere una presenza continuativa nei Centri di permanenza temporanea e nei Centri di identificazione, che permetta di supervisionare le procedure di identificazione utilizzate.** Tale rilievo risulta infondato. Si informa che il competente dipartimento del Ministero dell'Interno ha profuso un costante impegno per individuare una

nuova sede ove ricollocare il Centro; a tal fine stanno per essere ultimate le necessarie procedure amministrative con il Dicastero della Difesa per l'acquisizione dell'area ove sorge la caserma dell'esercito "Adorno", al fine di realizzarvi una struttura più idonea logisticamente e di maggiore capienza ricettiva per gli ospiti, con la dismissione dell'attuale struttura. Per quanto attiene alla problematica dell'accesso all'interno dei Centri di Permanenza Temporanea ed Assistenza (CPTA), è opportuno sottolineare che il Ministro dell'Interno ha autorizzato la fattiva presenza negli stessi dell'Alto Commissariato dell'ONU per i rifugiati (ACNUR), dell'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni (OIM) e della Croce Rossa. Nel mese di marzo 2006, come si dirà diffusamente nella prossima relazione al Parlamento, sono state infatti stipulate tra il Ministero dell'Interno e le predette organizzazioni apposite intese in cui vengono regolamentati gli apporti assistenziali che ciascuna di esse, nel rispetto delle proprie prerogative istituzionali, può fornire agli extracomunitari che sbarcano a Lampedusa.

- **Lunghi periodi di attesa per i richiedenti asilo prima di poter comparire davanti alla Commissione nazionale per il riconoscimento dello *status* di rifugiato.** Tale rilievo risulta infondato in correlazione al sistema di accelerazione delle procedure di esame e decisione delle domande di riconoscimento dello *status* di rifugiato ai sensi della legge n. 189/2002 in attuazione della Convenzione di Ginevra.

- **Alta percentuale di stranieri nelle carceri italiane e loro immediata espulsione dopo aver scontato la pena.** Tale rilievo risulta infondato, anche se si fa riserva di acquisire ulteriori informazioni in merito.

DISCRIMINAZIONE RAZZIALE

- **Raccomandazione, sulla base del dato relativo alla presenza di stranieri residenti sul territorio italiano (il 2,2% del totale della popolazione) ed in correlazione alle difficoltà di contenere l'afflusso di immigrati illegali dovute alla posizione e conformazione geografica del nostro Paese, di adottare misure atte a promuovere comportamenti ed azioni non discriminatorie nei confronti di tali soggetti, in particolar modo da parte delle autorità competenti incaricate dell'esercizio di sorveglianza e controllo.** Tale rilievo risulta infondato in quanto sono molteplici le iniziative promosse dal Ministero per le Pari Opportunità: l'Ufficio nazionale per la promozione della parità di trattamento e la rimozione delle discriminazioni fondate sulla razza e sull'origine etnica (UNAR), il Numero Verde anti-tratta ed il Registro delle associazioni operanti contro le discriminazioni.

- **Invito a promuovere una revisione dello *status* della minoranza Rom: in tal senso si raccomanda una consultazione con i rappresentanti Rom (esprimendo preoccupazione per le conseguenze derivanti dall'attivazione di un processo di riconoscimento dello *status* di apolidia della popolazione Rom).** Tale rilievo risulta parzialmente fondato. Sono stati avviati contatti con il rappresentante dell'Opera Nomadi nell'ambito del Comitato contro la discriminazione e l'antisemitismo.

• **Assenza di un'adeguata definizione del concetto di "discriminazione razziale" nella legislazione italiana, in conformità all'art. 4 della Convenzione medesima, rispetto alla quale non sussistono appropriate misure sanzionatorie nei confronti di organizzazioni di matrice razzista; conseguente richiesta all'Italia di procedere in tal senso.** Tale rilievo risulta infondato, sulla scorta di previsioni incriminatrici penali che puniscono l'istigazione alla violenza razziale oltre che qualsiasi reato che risulti commesso per finalità di discriminazione razziale. Misure sanzionatorie nei confronti di atti di incitamento alla discriminazione o alla violenza razziale sono infatti previste nella Legge n. 654/1975, art. 3, emendata dal D.L. n. 122 del 26 aprile 1993, art. 1, convertito con modifiche nella Legge n. 205/1993 (Legge Mancino), che prevede una pena da sei mesi a quattro anni per i seguenti reati: incitamento ad atti di violenza per fini razziali o ad atti di provocazione alla violenza razziale; violenza o atti che provocano violenza per motivi razziali, etnici, religiosi e di nazionalità; affiliazione ad organizzazioni o associazioni che hanno tra i loro scopi l'incitamento alla violenza razziale – per i promotori ed organizzatori delle suddette associazioni la pena è fissata nella reclusione da uno a sei anni. Il Decreto Legislativo n. 215 del 9 luglio 2003 - in attuazione della Direttiva CE 2000/43 per la parità di trattamento tra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica - proibisce le condotte discriminatorie dirette o indirette in ragione della razza o dell'origine etnica ed introduce tutela giurisdizionale anche per tale reato. Ai sensi dell'art. 1 sono state pronunciate sentenze relative allo *status* giuridico delle persone considerate responsabili di tali reati di condotta, al fine di prevenire la reiterazione del reato: a chi abbia riportato condanna per uno dei reati di cui all'art. 3 della Legge n. 654/1975 è fatto divieto di prendere parte in qualsiasi forma ad attività di propaganda elettorale per le elezioni politiche o amministrative successive alla condanna e comunque per un periodo non inferiore a tre anni; a chi abbia riportato condanna ai sensi dell'art. 2 della medesima legge è fatto divieto di accesso a luoghi in cui si svolgono manifestazioni sportive. Va menzionata, inoltre, l'ordinanza di custodia cautelare emessa dal Gip del Tribunale di Bolzano il 2 dicembre 2005 a carico di otto persone nei cui confronti si è giunti all'emissione del provvedimento restrittivo della libertà personale in ragione di numerosi episodi delittuosi perpetrati con l'aggravante di aver commesso il fatto per ragioni discriminatorie e per motivi di odio etnico, nazionalistico o razziale, ai sensi degli artt. 3, comma 1, e 3, comma 3, della Legge n. 654/1975. Va ancora ricordata la sentenza emessa dal Tribunale di Verona il 2 dicembre 2004 nei confronti di sei esponenti della Lega Nord, con la quale, in conseguenza dell'allontanamento di un gruppo di Rom dall'insediamento locale, si applicò agli imputati la pena accessoria del divieto di partecipare, in qualsiasi forma, ad attività di propaganda elettorale. L'alto numero di sentenze emesse dai tribunali nazionali dimostra che il sistema giudiziario non resta indifferente alla richiesta di giustizia avanzata. Da una attenta lettura delle massime delle sentenze emerge invero che l'autorità giudiziaria, nei diversi casi concreti, ha dato attuazione al diritto di non essere discriminato per ragioni attinenti alla nazionalità o all'etnia nella stipula di

contratti di locazione in cui una delle parti fosse rappresentata da cittadini extra-comunitari (Tribunale di Milano, 30 marzo 2000), nell'accesso a concorsi pubblici per persone prive del requisito della nazionalità (Corte di Appello di Firenze, 2 luglio 2002), nella partecipazione in qualità di socio a cooperative edilizie (Tribunale di Monza, 27 marzo 2003), nell'assegnazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica (Tribunale di Milano, 21 marzo 2002). Al fine di rendere progressivamente più semplice ed efficace l'esercizio del diritto di accesso alla giustizia, è stato altresì disposto che la persona che si ritiene vittima di discriminazione può difendersi personalmente, senza l'ausilio di un difensore tecnico. La scelta del procedimento di deliberazione in Camere, in sostituzione di quello ordinario, e la possibilità che la legge riconosca al giudice la facoltà di procedere di sua propria iniziativa in sede di raccolta della prova, consentono di arrivare ad una sentenza in modo più rapido e secondo modalità più facilmente esperibili in quanto meno formali rispetto a quelle previste per il procedimento ordinario. Occorre segnalare infine che numerose iniziative sono state promosse dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e dal Ministero per le Pari Opportunità – UNAR – al fine di sensibilizzare sulla condizione delle vittime di atti e comportamenti discriminatori affinché si attivino le appropriate procedure di tutela giudiziale.

Il Gruppo sulla tutela dei diritti civili e politici, sulle problematiche inerenti alla tortura e alle carceri

I rilievi indirizzati all'Italia dal Comitato Diritti Umani delle Nazioni Unite il 18 agosto 1998 sono stati esaminati con i seguenti risultati:

- **Richiesta di ritiro delle riserve apposte dall'Italia al Patto Internazionale sui diritti civili e politici.** Il CIDU, ritenuta fondata la raccomandazione del Comitato, con apposita richiesta formale al Servizio del Contenzioso diplomatico e dei trattati del Ministero degli Affari Esteri del 19 marzo 2005, ha avviato la procedura volta ad ottenere l'accertamento dello stato delle riserve e la Dichiarazione di ritiro.

- **Inadeguatezza delle sanzioni per uso eccessivo della forza da parte dei membri delle forze di polizia.** Tale rilievo è stato ritenuto infondato alla luce dei corsi di formazione e del doppio percorso in cui incorrono le forze di polizia: ricorso giurisdizionale e procedura disciplinare.

- **Arresti arbitrari e perplessità sul provvedimento di custodia cautelare e sulla lesione diritto di difesa.** Tale rilievo è stato ritenuto infondato alla luce delle procedure predisposte dal Codice di Procedura Penale, come di recente novellato (si prega di notare che tale rilievo deve essere letto congiuntamente con le indicazioni relative al rilievo sulla lunghezza della detenzione preventiva ed al rilievo sulla lunghezza dei processi). Sulla raccomandazione di rivedere la disciplina della custodia cautelare si è fatto riferimento *in primis* agli artt. 386, 97 e 104 del Codice di Procedura Penale, in cui si rinviengono garanzie sufficienti all'affermazione dei diritti basilari della persona in stato di arresto, primo fra tutti il diritto all'immediata assistenza di un difensore, salvo eventuali dilazioni disposte