

dal pubblico ministero con decreto motivato per “*specifiche ed eccezionali ragioni di cautela*”, ma in ogni caso per un periodo non superiore a 5 giorni.

• **Perplexità sulla disciplina della detenzione preventiva, con particolare riferimento a potenziali violazioni dei principi della presunzione di innocenza, del diritto ad un giusto processo in un tempo ragionevole e del diritto ad essere rilasciato, sanciti nel Patto.** Con la piena attuazione del principio del “giusto processo” (Art.111 Cost) tale questione non trova fondamento. Nel corso degli ultimi anni alcune modifiche del Codice di Procedura Penale hanno perfezionato la disciplina della detenzione preventiva: gli articoli 273, 274 e 303 c.p.p., stabiliscono tassativamente i presupposti, le esigenze che devono sussistere per l'emissione del provvedimento e i termini massimi di durata della misura.

• **Preoccupazione per il sovraffollamento delle carceri.** Si è riconosciuta una parziale fondatezza del rilievo. Il Governo ha svolto un'importante azione legislativa volta sia all'introduzione nell'Ordinamento italiano delle misure alternative alla detenzione e delle sanzioni sostitutive delle pene detentive brevi - con particolare attenzione alla situazione delle madri detenute (Legge 40/2001, c. d. Legge Finocchiaro) – sia alla depenalizzazione o trasformazione in illeciti amministrativi di fattispecie ormai obsolete. Il Ministero della Giustizia ed il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, inoltre, nel giugno 2004 hanno sottoscritto una Convenzione con la finalità di valorizzare il patrimonio immobiliare di competenza del Ministero della Giustizia, di cui anche gli istituti penitenziari fanno parte. Tuttavia la “piaga” del sovraffollamento carcerario non si è ancora rimarginata. Per questo motivo il Gruppo di Lavoro si è riproposto di sollecitare un incontro con la Direzione Generale Beni e Servizi del Ministero della Giustizia, competente nell'ambito della predetta Convenzione.

• **Preoccupazione per l'eccessiva durata dei processi civili e penali.** L'analisi del Gruppo di Lavoro ha portato ad affermare la non fondatezza del rilievo. In questo caso a suffragare tale conclusione è in particolar modo la considerazione che il quadro costituzionale italiano in materia di garanzie processuali (principio del giusto processo, art. 111 Cost.) e diritto di difesa (art. 24 Cost.) trova massima espressione nel c.d. principio del “doppio grado di giurisdizione”, che in Italia si manifesta attraverso un sistema di impugnazioni caratterizzato da tre possibili gradi di giudizio, il quale denota uno spiccato garantismo, comportando tuttavia inevitabilmente un allungamento dell'iter processuale. La disciplina processuale è perfezionata inoltre dalla Legge 89/2001, c.d. *Legge Pinto*, che introduce nell'Ordinamento italiano il diritto ad un'equa riparazione per l'ipotesi di eccessiva durata dei processi (in violazione dell'art. 6 della Convenzione Europea per la salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà Fondamentali). Il Gruppo di Lavoro ha comunque riscontrato che il problema della durata eccessiva dei processi è all'attenzione degli organi politici ed ha riconosciuto la necessità di migliorare il sistema processuale, impegnandosi contestualmente a sollecitare un incontro con il Consiglio Superiore della Magistratura proprio allo scopo di promuovere il “principio della ragionevole durata dei processi”. Per una analisi più approfondita si rinvia a quanto riportato nell'Appendice II in relazione alle risposte del Governo italiano al

rapporto sul nostro Paese del Commissario ai diritti umani del Consiglio d'Europa Alvaro Gil Robles.

• **Preoccupazione per l'aumento di episodi di intolleranza razziale.**

Si è pienamente tenuto conto dell'invito del Comitato Diritti Umani dell'ONU. Pur denotando la scarsa diffusione di detti episodi, il CIDU ha voluto comunque analizzare i provvedimenti messi in atto dal Governo italiano per arginare il fenomeno, ponendo l'accento sui più importanti e recenti. Tra questi figura l'istituzione dell'Ufficio Nazionale Anti-discriminazione Razziale (UNAR) nel settembre 2004, il quale ha come primario obiettivo quello di garantire l'operatività degli strumenti di tutela nell'ambito di efficaci politiche di integrazione, assicurando un'assistenza concreta alle vittime delle discriminazioni. L'attività dell'Ufficio (UNAR) consiste in primo luogo nella prevenzione dei comportamenti discriminatori, messa in atto attraverso campagne di sensibilizzazione, comunicazione sui mass media, educazione nelle scuole ed informazione nei luoghi di lavoro. Vi è poi, in secondo luogo, un'attività di presidio e garanzia, volta a garantire la cessazione della condotta discriminatoria, la rimozione degli effetti pregiudizievoli già eventualmente realizzatisi e la corresponsione di un risarcimento dei danni. Infine l'UNAR svolge un'attività di monitoraggio e verifica, elaborando ogni anno una relazione al Parlamento sull'effettiva applicazione del principio di parità di trattamento e sull'efficacia dei meccanismi di tutela e una relazione al Presidente del Consiglio dei Ministri sull'attività svolta. Oltre all'importante contributo dell'UNAR, occorre menzionare le azioni avviate dalla Direzione Generale per l'Immigrazione del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali nonché dal Ministero dell'Interno – con l'utilizzo dei fondi strutturali del Programma Operativo Sicurezza per lo Sviluppo del Mezzogiorno d'Italia 2000-2006 – volte all'integrazione degli stranieri immigrati in Italia e alla lotta alla discriminazione. Presso il Ministero dell'Interno sono stati istituiti il *Comitato contro la discriminazione e l'antisemitismo* (con Decreto del Ministro dell'Interno del 30 gennaio 2004) e l'*Osservatorio Nazionale sulle Manifestazioni Sportive*, luogo di elaborazione e di attuazione delle essenziali strategie di contrasto ai fenomeni di violenza negli stadi.

• **Richiesta di introdurre il reato di tortura nel Codice Penale italiano**, è stata riconosciuta solo formalmente fondata, essendosi rilevato che il Codice Penale copre tutte le condotte riconducibili alla fattispecie in questione. Ciò risulta evidente se si considerano, ad esempio, i processi pendenti presso i Tribunali di Napoli e Genova per i casi di abuso da parte delle forze dell'ordine, aventi ad oggetto fatti di rilevanza penale. Ciò dimostra che il nostro ordinamento offre una pluralità di norme applicabili per punire gli autori delle condotte riconducibili alla fattispecie tortura; comprendendo tuttavia l'esigenza avvertita a livello internazionale di introdurre un reato che contenga espressamente il "nomen" di tortura, apposite soluzioni sono state studiate dal Gruppo di Lavoro che si è occupato di ratifiche ed adempimenti legislativi, all'attività del quale si rimanda (Parte Prima della Relazione, par. 1.6.).

• **Richiesta di assicurare parità di opportunità e di trattamento alle donne nella sfera lavorativa e politica.** Da un esame svolto in via

incidentale — competente è il Gruppo Donne — tale rilievo è risultato infondato. Nell'ambito delle politiche dirette al riequilibrio della rappresentanza nei luoghi decisionali della politica, si segnala la recente modifica del dettato costituzionale ad opera della Legge costituzionale 30 maggio 2003 n.1, con cui alla fine del primo comma dell'articolo 51 della Costituzione è stato aggiunto il seguente periodo: *"La Repubblica promuove con appositi provvedimenti le pari opportunità tra donne e uomini"*, affermando il diritto di tutti i cittadini di entrambi i sessi ad accedere, in condizioni di uguaglianza di diritto e di fatto, agli uffici pubblici e alle cariche elettive. Il Ministero per le Pari Opportunità ha avviato una serie di iniziative volte ad una effettiva applicazione della norma, affinché la stessa si traduca in una maggiore presenza delle donne nelle assemblee elettive e nelle cariche politiche. In tale contesto si colloca l'art. 3 della Legge n. 90 dell'8 aprile 2004, la quale ha stabilito che, nelle prime due elezioni dei membri del Parlamento europeo successive all'entrata in vigore della legge, nell'insieme delle liste circoscrizionali aventi un medesimo contrassegno nessuno dei due sessi può essere rappresentato in misura superiore ai due terzi dei candidati. La nuova normativa ha determinato nell'ultima consultazione elettorale il risultato incoraggiante di 15 donne euro-parlamentari elette rispetto alle 10 della legislatura precedente.

• **Richiesta di adozione di misure legislative che contribuiscano ad un maggior godimento dei propri diritti da parte delle persone appartenenti a minoranze etniche, religiose e linguistiche e della minoranza slovena.** Premesso che la questione dei nomadi, Rom, Sinti e Camminanti è stata oggetto di specifico esame da parte del Gruppo di Lavoro *ad hoc*, con riferimento alle minoranze linguistiche il rilievo è stato ritenuto non fondato. Al fine di dare attuazione all'articolo 6 della Costituzione - in base al quale *"la Repubblica tutela con apposite norme le minoranze linguistiche"* — ed in armonia con i principi sanciti a livello europeo ed internazionale, l'Italia si è dotata di una normativa di base costituita dalla Legge 15 dicembre 1999, n. 482 recante *"Norme in materia di tutela delle minoranze linguistiche storiche"*, e dal Regolamento di attuazione, D.P.R. n. 345, del 2 maggio 2001. La normativa detta una disciplina organica a tutela della lingua e della cultura delle popolazioni albanesi, catalane, germaniche, greche, slovene e croate e di quelle parlanti il francese, il franco-provenzale, il friulano, il ladino, l'occitano e il sardo, in un'ottica di valorizzazione delle stesse. Anche a livello regionale una serie di misure sono state adottate ed altre sono in corso di attuazione, si pensi ad esempio alle norme di attuazione dello Statuto speciale della regione Trentino-Alto Adige, che recano disposizioni a tutela delle minoranze ladina, mochena e timbra. Con specifico riguardo alla tutela della minoranza linguistica slovena nella regione Friuli Venezia Giulia è invece intervenuta la legge 38/2001.

II. DOCUMENTO DI RISPOSTA AL RAPPORTO SULL'ITALIA DEL COMMISSARIO AI DIRITTI UMANI DEL CONSIGLIO D'EUROPA ALVARO GIL ROBLES

• Sul funzionamento del sistema giudiziario.

All'invito del Commissario e, già prima, di altre Organizzazioni internazionali a migliorare l'efficienza ed i tempi della giustizia italiana, il Governo ha finora risposto in modo cooperativo, avviando un esame approfondito della situazione e valutando le possibili misure volte al miglioramento dello *status quo*. Si è tuttavia ritenuto necessario evidenziare, nella risposta fornita all'organismo di controllo, alcuni aspetti del sistema giudiziario italiano che, a fronte di una loro innegabile complessità, vanno comunque visti come espressione di un elaborato sistema di garanzie procedurali a vantaggio dei cittadini.

L'eccessiva durata dei processi – problema su cui il Commissario Gil Robles ha attirato esplicitamente l'attenzione del Governo – è un problema reale del nostro Paese, per la soluzione del quale esiste un impegno concreto a vari livelli, dettato anche dalla consapevolezza che una tale situazione scoraggia gli investimenti stranieri in Italia, pregiudicando la competitività del nostro Paese. Si è tuttavia precisato che l'incremento nel numero dei patteggiamenti nel corso del 2004 insieme all'aumento dei fondi destinati alla giustizia – come esplicitamente raccomandato dal Commissario – dovrebbero facilitare, nel corso dei prossimi anni, lo smaltimento dell'arretrato processuale.

In sintesi, si è sottolineato che la linea strategica adottata – i cui risultati paiono fin d'ora apprezzabili – si articola in due punti fondamentali: la moltiplicazione delle energie professionali attraverso l'attribuzione di competenza per molti reati alla figura del giudice di pace, e una politica volta a favorire i riti alternativi.

• Sulla riforma del diritto penale.

Con riferimento alla raccomandazione di adottare una legislazione che consenta la riapertura dei processi penali nell'eventualità di fatti nuovi o di una decisione della Corte europea dei diritti dell'uomo, si è fatto presente che alcune Corti nazionali, in assenza di una normativa *ad hoc*, hanno esaminato sia richieste di incidente di esecuzione (articoli 666 e 670 del Codice di Procedura Penale) sia richieste di eccezione di illegittimità costituzionale (sull'articolo 630 del Codice di Procedura Penale), per operare un adeguamento al giudicato della Corte europea dei diritti dell'uomo. Si attende comunque l'approvazione di una legge specifica da parte del Parlamento. A tal proposito, nella scorsa legislatura, oggetto di esame è stata la proposta di legge presentata alla Camera dei Deputati (A. C. 2441) dall'On. Mario Pepe e intitolata *“Modifiche al codice di procedura penale in materia di revisione a seguito di sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo”*, che prevedeva l'inserimento nel Codice di Procedura Penale di un articolo 630 bis: *“Fuori dalle ipotesi previste dall'articolo 630, la revisione delle sentenze e dei decreti penali di condanna può essere richiesta se è accertato con sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo che nel corso del giudizio sono state violate le disposizioni di cui all'articolo 6 della*

Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, resa esecutiva ai sensi della legge 4 agosto 1955, n. 848". Si ricorda infine che con l'adozione, da parte del Presidente della Repubblica italiana, il 28 novembre 2005, del regolamento n° 289, concernente modifiche al Testo unico sul casellario giudiziale, è ora consentito l'inserimento nel certificato penale, anche su richiesta dell'interessato, della pronuncia di condanna emessa dalla Corte europea dei diritti dell'uomo nei confronti dello Stato per violazione dell'articolo 6 della Convenzione europea sui diritti dell'uomo (*processo non equo*).

In risposta all'osservazione inerente alla mancata previsione normativa specificatamente rivolta al crimine di tortura e all'assenza di una definizione di questo reato all'interno del Codice Penale italiano, si è ritenuto di sottolineare che sebbene tale crimine non risulti espressamente codificato, ciò non significa affatto che nel nostro Paese esso esista o sia anche solo ammesso. Si è anzi sottolineato che - premesso il fatto che questo crimine è lontano dalla cultura e dalla tradizione del nostro Paese - esistono comunque alcune sezioni del Codice Penale che puniscono severamente comportamenti assimilabili ad atti di tortura. E' stato a tal proposito segnalato il fatto che, nel corso della legislatura appena conclusasi, il Parlamento ha esaminato diverse proposte di legge volte a colmare questa lacuna giuridica, proposte firmate peraltro da parlamentari di opposti schieramenti, il che va interpretato come un segno positivo verso un prossimo scioglimento della questione.

Ciò precisato, va comunque ribadito che, in concomitanza con le modifiche di adeguamento del nostro sistema legislativo allo Statuto della Corte Penale Internazionale, si sta considerando la possibilità di inserire il crimine di tortura nel nostro Codice, con una definizione più ampia e comprensiva rispetto a quella prevista dai Patti Internazionali. In questo senso, si rammenta che un passo avanti è stato fatto già nel 2002 con l'introduzione del crimine di tortura nel Codice Penale militare di guerra. Questo provvedimento si applica *"ai membri delle forze armate che partecipano in azioni militari armate all'estero"*, compresi gli interventi *"in tempo di pace"*.

• Sul sistema carcerario.

Come rilevato dal Commissario, uno dei problemi che gravano sulla giustizia italiana è quello del sovraffollamento delle carceri. E' stato tuttavia precisato che numerosi sono gli interventi effettuati, o ancora in corso, volti ad adattare le strutture penitenziarie agli *standard* previsti dai nuovi regolamenti della legge penitenziaria. In attesa del completamento di questi lavori, il problema del sovraffollamento delle carceri è stato in parte affrontato grazie all'introduzione di misure alternative alla detenzione, le quali, tuttavia, si sono rivelate, in termini assoluti, meno efficaci del previsto, a causa soprattutto dell'alto numero di stranieri (circa il 32% della popolazione carceraria) che non possiede i requisiti necessari per accedere a queste misure.

Pur recependo la raccomandazione del Commissario di migliorare l'accesso dei detenuti ai servizi sanitari, si è fatto presente che, nonostante

la progressiva riduzione delle risorse finanziarie *pro capite*, l'Amministrazione penitenziaria è fortemente impegnata nell'assicurare la continuità dei servizi sanitari e nel garantire, in ogni istituto, un alto *standard* di servizi medici, che risponda alle esigenze di profilassi e cura dei detenuti. A tal fine, nel corso degli ultimi anni, l'organizzazione ed il funzionamento di certe strutture sanitarie sono stati rivisti e migliorati (si veda, ad esempio, la creazione di un più efficiente servizio psichiatrico, di un'unità di cura per detenuti affetti dal virus HIV-AIDS e per detenuti disabili, etc.) mentre è prassi consolidata quella di verificare lo stato di salute generale del detenuto al momento del suo arrivo e di condurre un monitoraggio periodico o, se richiesto, addirittura quotidiano. Particolare attenzione è rivolta, poi, alle condizioni delle detenute madri e delle donne in gravidanza.

In relazione alla raccomandazione del Commissario di ampliare la gamma di attività ed in particolare le possibilità di lavoro offerte ai detenuti, si è provveduto ad informare che, alla data del 31 dicembre 2004, i detenuti occupati in un'attività lavorativa ammontavano al 25% del totale; inoltre, grazie alla cosiddetta *Legge Smuraglia* (la L. n. 193 del 22 Giugno 2000) sono stati introdotti dei vantaggi fiscali per i datori di lavoro che decidano di assumere detenuti.

• **Sul regime di detenzione previsto dall'art. 41-bis.**

Il regime previsto dall'art. 41-bis è stato oggetto di attenta disamina da parte del Commissario, il quale ha raccomandato soprattutto di migliorare le condizioni di detenzione per i prigionieri soggetti a tale regime, rendendo più vivibili i luoghi di permanenza e tempo libero ed ampliando le attività loro offerte. Il Commissario si è inoltre soffermato sulla necessità di assicurare a questi detenuti un sostegno psichiatrico continuo, in particolare quando al regime *ex art. 41-bis* si aggiunge una pena di isolamento diurno.

Come è noto, la *ratio* alla base dell'art. 41-bis è da individuare nel suo carattere preventivo, il cui scopo è quello di impedire i contatti tra il detenuto, capo di un'organizzazione mafiosa o terroristica, ed i membri di tale organizzazione che, ancora in libertà, operano su ordine del detenuto stesso. Non va dimenticato però che le misure restrittive - che comportano, di fatto, una drastica riduzione dei mezzi e delle occasioni di comunicazione con il mondo esterno, come previsto dal decreto del Ministero della Giustizia in applicazione dell'art. 41-bis - hanno una durata non inferiore ad un anno e non superiore a due e sono prorogabili nelle stesse forme per periodi successivi, ciascuno pari ad un anno, purché non risulti che la capacità del detenuto o dell'internato di mantenere contatti con associazioni criminali, terroristiche o eversive, sia venuta meno.

Per ciò che concerne l'assistenza sanitaria riservata ai detenuti in regime art. 41-bis, inoltre, va sicuramente precisato che essa non differisce da quella prevista per gli altri detenuti e che, se insufficiente, il detenuto può avvalersi di cure esterne.

Nella sezione dedicata alla Giustizia, il Commissario non ha mancato, infine, di esprimere un giudizio positivo sul sistema italiano di giustizia minorile, soprattutto in merito alle diverse misure alternative finora adottate e

alla professionalità del personale impiegato. Nel corso della sua visita in Italia, il Commissario ha visitato diverse carceri minorili e, a seguito di alcune sue raccomandazioni di migliorare il *comfort* all'interno degli istituti di pena, le autorità italiane hanno immediatamente messo a disposizione le risorse necessarie per i lavori di ristrutturazione e di adeguamento delle strutture.

• **Sul sistema psichiatrico.**

Il Commissario Gil Robles si è particolarmente interessato alla condizione del sistema di assistenza psichiatrica del nostro Paese, preoccupandosi soprattutto del fatto che esso tuteli i diritti del malato e che l'internamento psichiatrico segua sempre il parere di un medico e sia comunque disposto come *ultima ratio*. A tal proposito, è parso opportuno citare l'art.32 della Costituzione italiana che prevede, per quanti si trovino sul territorio dello Stato, l'accesso alle cure mediche. I livelli essenziali di assistenza (LEA) devono rispondere ai seguenti criteri: devono essere necessari, appropriati ed omogenei. Questo livello *standard* di assistenza è garantito a tutti ed in modo gratuito o dietro pagamento di un piccolo contributo.

Con riferimento al caso specifico di quanti, affetti da malattie psichiatriche, si trovino a dover scontare una pena all'interno di ospedali giudiziari, si è ricordato che il loro rilascio può essere ritardato a causa delle difficoltà di assicurare un percorso efficace di riabilitazione. Alla soluzione di questo problema è rivolta, comunque, l'attività di un Gruppo di Lavoro creato dal Ministero della Giustizia e dal Ministero della Salute, il cui frutto dovrebbe essere l'implementazione di appositi protocolli di cooperazione tra gli Ospedali Psichiatrici Giudiziari e i Dipartimenti di Salute Mentale.

A conferma del fatto che il Trattamento Sanitario Obbligatorio (TSO) è inteso ed applicato come misura eccezionale, si è infine fatta menzione del fatto che esso può essere richiesto solo da un medico che accerti le condizioni del paziente, mentre l'approvazione del provvedimento (anche contro la volontà del paziente) è appannaggio delle Autorità responsabili della salute pubblica, spesso nella persona del sindaco.

• **Sulle procedure e le richieste d'asilo.**

Le serie dimensioni del fenomeno dell'afflusso di stranieri irregolari nel nostro Paese desta crescente preoccupazione tra le Autorità italiane. Preoccupazione condivisa ed espressa anche dal Commissario Gil Robles.

Con particolare riferimento alle raccomandazioni fatte da quest'ultimo in merito alle procedure d'asilo - ed in particolare alla necessità di vagliare ogni caso singolarmente, di evitare di ricorrere alla detenzione se non in casi strettamente necessari, di migliorare le condizioni di vita nei Centri di identificazione e di permanenza temporanea ed assistenza, di facilitare l'accesso degli ospiti ai servizi sanitari e di assegnare i finanziamenti necessari al funzionamento delle Commissioni territoriali - l'Italia si è dichiarata assolutamente cosciente della crescente attualità del problema e dell'esigenza di affrontarlo quanto più efficacemente possibile. Si è infatti ricordato l'attuale impegno del nostro Paese nell'implementazione di una legislazione organica sull'asilo - come richiesto dall'Alto Commissario per i

Rifugiati e da molte ONG del settore – tenendo sempre presente quelli che sono gli obiettivi dell'Unione Europea, come rubricati nel Trattato di Amsterdam: una sempre maggiore integrazione e libertà di movimento ed asilo. Si è comunque reiterato che, nell'affrontare e gestire situazioni complesse come l'immigrazione illegale e le procedure d'asilo, il criterio che guida le azioni del nostro Governo è sempre e comunque quello del rispetto per i diritti fondamentali di uomini, donne e bambini, evitando alle persone coinvolte ulteriori sofferenze.

Nel rispondere al Commissario, si è fatta quindi menzione della legislazione entrata in vigore nell'aprile del 2005, che prevede la creazione di sette Commissioni territoriali per il riconoscimento dello *status* dei rifugiati, la semplificazione delle relative procedure e la creazione di centri di identificazione, dove si possa ricevere anche un adeguato sostegno sanitario, legale e linguistico.

• **Sul principio di *non-refoulement*.**

Confermando il fatto che in ogni azione mirata ad arginare il fenomeno dell'immigrazione illegale sul territorio italiano le Autorità del nostro Paese si sono sempre ispirate al principio del rispetto dei diritti fondamentali delle persone coinvolte, è stato precisato che - con particolare riferimento al principio sancito dal diritto internazionale del *non-refoulement* - l'azione amministrativa si è sempre svolta nel pieno rispetto della legge, considerando scrupolosamente la situazione giuridica di ciascun caso esaminato e l'eventuale presenza di richiedenti asilo tra gli stranieri illegalmente giunti sul territorio italiano. Si è fatto poi esplicito riferimento alla normativa vigente in materia, ossia il Testo Unico sull'immigrazione ed, in particolare, gli artt. 10 (in materia di *refoulement*) e 13 (sul provvedimento di espulsione).

• **Sull'allontanamento degli stranieri irregolari.**

La gestione della lotta al terrorismo internazionale - altro tema affrontato dal Commissario nel suo Rapporto - costituisce sicuramente, all'interno del più ampio contesto dei processi migratori, un problema di sempre maggior rilievo nelle società liberali e tolleranti. Si è comunque puntualizzato che l'Italia non ha ancora, a tutt'oggi, ritenuto necessario adottare misure straordinarie, così come non si ritenne indispensabile farlo nel corso dei violenti anni '70 e '80 - in concomitanza con gravi fenomeni di terrorismo interno - né tanto meno negli anni '90, durante gli attacchi sferrati dalla mafia contro numerosi organi dello Stato. Si è da ultimo sottolineato, a tal proposito, che il provvedimento di espulsione - presente peraltro nei sistemi legislativi della maggior parte dei Paesi europei - è una misura preventiva di carattere amministrativo, che non si sostituisce affatto alle azioni giudiziarie.

• **Sulla situazione particolare del Centro di permanenza temporanea e di assistenza di Lampedusa.**

Nell'accogliere i rilievi e le raccomandazioni fatte pervenire alle Autorità italiane in merito alla gestione del Centro di permanenza

temporanea e di assistenza di Lampedusa, si è ritenuto di informare il Commissario, proprio in risposta alle osservazioni formulate, della decisione di trasformare il suddetto Centro in un *Centro di soccorso e prima accoglienza*, configurando così un assetto giuridico rispondente alle funzioni che esso di fatto svolge. Inoltre, si è resa nota l'intenzione di rafforzare il sistema di trasferimento dei cittadini stranieri (al fine di rispettarne sempre la capacità massima di 300 posti) nonché quella di acquistare terreni adiacenti al Centro per provvedere alla costruzione di nuovi servizi sanitari.

In merito alla richiesta di permettere l'accesso di rappresentanti delle organizzazioni internazionali all'interno dei CPTA, è parso opportuno sottolineare che tale autorizzazione può essere concessa a patto che si provveda a verificare, di volta in volta, le condizioni di sicurezza all'interno del Centro, nell'interesse dei visitatori stessi.

La proposta del Commissario di coinvolgere organizzazioni come l'ACNUR, l'OIM o la Croce Rossa nella gestione di tali centri, è stata accolta di buon grado dal Ministro dell'Interno, il quale ha infatti provveduto ad inviare alle tre organizzazioni indicate una proposta di collaborazione per la gestione del Centro di Lampedusa. Non va dimenticato, a tal proposito, il tavolo di lavoro permanente che il Ministro dell'Interno ha organizzato insieme a queste organizzazioni, allo scopo di definire un modello di gestione pilota da sperimentare a Lampedusa e da esportare poi in altre realtà territoriali. A seguito di questi lavori – e nell'ambito del programma comunitario *Argo* - è stato presentato un progetto per la gestione dei flussi migratori in situazioni di emergenza sull'Isola di Lampedusa.

Da ultimo, la risposta italiana ha voluto fare chiarezza in merito alla questione sollevata da un'inchiesta giornalistica che denunciava supposti disservizi e maltrattamenti all'interno del Centro di Lampedusa. Le Autorità hanno ammesso che in un contesto di emergenza e sovraffollamento si possano verificare delle situazioni difficili e dei disservizi. Deciso stupore è stato invece manifestato in riferimento alle accuse mosse alle forze dell'ordine, la cui attività in questi frangenti è tradizionalmente limitata al soccorso e alla prima accoglienza. Le Autorità competenti non hanno comunque sottovalutato la portata della denuncia né tanto meno le raccomandazioni del Commissario, ed hanno infatti avviato due inchieste, una giudiziaria e l'altra amministrativa, per far luce sui fatti così da individuare eventuali responsabilità individuali di carattere penale e prendere i dovuti provvedimenti.

• Sugli stranieri in situazione regolare.

Nella sua attenta analisi del fenomeno migratorio in Italia, il Commissario non ha mancato di effettuare delle valutazioni sulla condizione dei cittadini stranieri regolarmente immigrati in Italia e, a tal proposito, ha ritenuto auspicabile la semplificazione delle modalità e delle procedure per l'ottenimento dei permessi di soggiorno e per l'accesso all'alloggio da parte degli immigrati regolarmente residenti nel nostro Paese.

Premesso che la legislazione nazionale in vigore si fonda sul principio dell'integrazione degli stranieri nel tessuto sociale italiano e sul riconoscimento del loro pieno diritto alla casa, all'assistenza medica e

all'educazione, oltre che — nel caso dei lavoratori — alle medesime condizioni riservate ai lavoratori italiani, è parso utile richiamare i principi fondanti della Legge Bossi-Fini (Legge n. 189/2001) ed in particolare il nuovo sistema che consente ai cittadini stranieri di essere ammessi in Italia per motivi di lavoro, a condizione che dimostrino di avere un contratto di impiego regolare ed un alloggio. Si può pertanto dire, a ragion veduta, che nel nostro Paese non esiste un fenomeno di intolleranza verso i lavoratori stranieri, il cui numero ammonta, attualmente, a circa tre milioni (in posizione regolare).

A riprova di quanto detto sopra, si è ricordato che l'Italia ha recentemente concluso specifici accordi bilaterali con Francia, Svizzera, Portogallo e Malta, oltre che con diversi Paesi del Maghreb, accordi che hanno reso possibile la creazione di un sistema di monitoraggio noto come "INTI" (*Integration of Inter-county Nationals*) pensato per un migliore controllo dell'integrazione degli stranieri.

In quest'ambito, opera anche la recente legge "*Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3*" (Legge n.131/2003) che riserva agli organi di governo locale la possibilità di attivare forme specifiche di partecipazione civica nell'ambito delle proprie competenze. In virtù di questo strumento diversi comuni hanno introdotto delle norme specifiche per la creazione dei rappresentanti eletti dai cittadini extra-comunitari.

• Sulla comunità Rom.

Con riferimento specifico alla condizione delle popolazioni di etnia Rom in Italia, il Commissario Gil Robles ha esortato il Governo affinché proceda a facilitare la concessione di permessi di soggiorno e, all'occorrenza, della nazionalità ai membri stranieri di questa comunità che risiedono in Italia da diversi anni; ad attivare o proseguire, ove esistenti, programmi mirati al loro inserimento nel mondo del lavoro; a migliorare le condizioni di vita nei campi e favorire la scolarizzazione dei minori Rom.

Nel prendere atto di queste puntuali raccomandazioni, si è ritenuto opportuno precisare che la legislazione vigente non prevede alcuna distinzione tra i cittadini italiani su basi etniche, linguistiche o religiose.

Con particolare riguardo al rilascio dei permessi di soggiorno a persone di etnia Rom, è stato ricordato che, perché ciò avvenga, devono sussistere le condizioni necessarie indicate dalla legge che sono, peraltro, le medesime previste per gli altri cittadini stranieri.

Passando ad esaminare l'importante questione della scolarizzazione e, più in generale, dell'accesso all'educazione per i minori di etnia Rom, si è tenuto a sottolineare che questi ultimi - siano essi italiani o stranieri, legali o illegali - hanno esattamente gli stessi diritti ed i medesimi obblighi scolastici dei loro coetanei; inoltre, a seguito di apposito intervento legislativo, tale obbligo è stato esteso fino al diciottesimo anno d'età.

E' parso comunque opportuno informare il Commissario del fatto che esiste una profonda consapevolezza della necessità di una legge *ad hoc*, adatta alle peculiarità di questo gruppo minoritario, che non rientra infatti nella categoria di "*minoranza etno-linguistica storica*". Il criterio per l'attribuzione di tale *status* è, difatti, basato sulla stabilità e durata

dell'insediamento di un gruppo in una determinata area del Paese, criterio che i Rom non soddisfano. Una legge *ad hoc* permetterebbe, invece, di parificare lo *status* di circa metà della popolazione Rom residente in Italia (in tutto 150.000 persone) a quello dei cittadini italiani. Per ciò che concerne la restante metà della popolazione Rom, che pratica invece il nomadismo, i soggetti che hanno la cittadinanza di un altro Paese europeo godono già del diritto alla libertà di movimento e circolazione, mentre agli extra-comunitari si applicano le stesse leggi che valgono per gli altri stranieri non comunitari.

• **Sui Diritti Umani.**

Il Commissario Gil Robles ha poi invitato esplicitamente le Autorità italiane a promuovere la creazione di un mediatore e di una istituzione nazionale per i diritti umani conforme ai *Principi di Parigi*, in grado contemporaneamente di promuovere e rafforzare le competenze di mediatori regionali. Il Comitato interministeriale dei diritti umani, da tempo cosciente della necessità di lavorare in questo senso, ha condotto uno studio sui vari aspetti di un possibile disegno di legge che istituisca una Commissione Nazionale per la Promozione e la Protezione dei Diritti Umani e le Libertà Fondamentali all'interno del sistema legislativo italiano, in esecuzione della Risoluzione ONU 48/134 del 20 dicembre 1993.

• **Sulla libertà dei mezzi di comunicazione.**

Il Commissario ha anche rivolto specifica attenzione alla situazione dei *media* in Italia. A tal proposito si è ricordato che già il 23 luglio del 2002, in un suo intervento alla Camera dei Deputati, il Presidente della Repubblica italiana aveva enfatizzato la necessità di una legge ispirata al principio costituzionale del pluralismo nei mezzi di comunicazione e alla divisione delle competenze legislative come previsto dall'art. 117 della Costituzione e dallo sviluppo della concorrenza nel rispetto della recente legislazione europea in materia. Da queste considerazioni è nata la Legge n.112/2004 con la quale si è avviata una riforma profonda delle norme che regolano il sistema delle comunicazioni. La riforma, che, come è noto, avvia il processo di convergenza tra i vari mezzi di comunicazione (radio, televisione, stampa, Internet) promuovendo la creazione di un sistema integrato e multimediale, in linea con le nuove tecnologie, ambisce, tra le altre cose, a facilitare la crescita delle diverse compagnie coinvolte in un tale sistema, senza pregiudicare le più piccole e sviluppando piuttosto una dinamica di competizione responsabile ed equilibrata.

Come sottolineato nel Rapporto presentato al Commissario a seguito delle sue Raccomandazioni, la nuova legge risponde al bisogno di ricondurre le norme che regolano la RAI-Radiotelevisione italiana S.p.a. all'interno dei parametri stabiliti dal Protocollo Aggiuntivo al Trattato di Amsterdam, avviando un graduale processo di privatizzazione dell'azienda statale.

Si è poi ricordata la Legge 215/2001, nota come Legge Frattini, la quale, pur riguardando in senso lato tutte le possibili aree dove si possa generare un conflitto di interessi tra il Governo e le attività professionali ed

imprenditoriali in genere, presta specifica attenzione al settore dell'informazione.

Al fine di fornire al Commissario Gil Robles un quadro completo della posizione del Governo in merito alla questione della libertà dei mezzi di comunicazione nel nostro Paese, è parso quindi utile riportare, in un annesso, i commenti fatti dal rappresentante del Ministero delle Comunicazioni sulla "*Draft Opinion*" n.309/2004 pubblicata della Commissione di Venezia in merito alla Legge 112/04 sulla riforma del sistema di trasmissione radiotelevisivo e alla legge 215/04 sul conflitto di interessi.

III. NATURA, FUNZIONAMENTO E COMPOSIZIONE DEL CIDU

Natura e Funzionamento del CIDU

Il Comitato Interministeriale dei Diritti Umani (CIDU) è stato istituito presso il Ministero degli Affari Esteri con Decreto Ministeriale n. 519 del 15 febbraio del 1978, il quale ha subito nel corso degli anni varie modifiche, da ultimo con D.M. n. 208/03258 del 24 novembre 2005. Il CIDU è finanziato con legge *ad hoc* del 19 marzo 1999, n. 80, la quale, al comma 2 dell'articolo 1 prevede la presentazione di un Rapporto annuale al Parlamento sull'attività svolta e sulla situazione dei diritti umani in Italia.

Il Comitato interministeriale dei diritti umani è responsabile della predisposizione dei rapporti periodici o *ad hoc* che l'Italia ha l'obbligo di presentare agli organi di monitoraggio delle Organizzazioni internazionali competenti in materia di diritti umani, come l'ONU e il Consiglio d'Europa. Esso inoltre conduce un sistematico esame delle misure legislative, regolamentari, amministrative e di altro genere adottate dall'ordinamento nazionale, rivolgendo un'attenzione specifica all'attività di Governo finalizzata all'adempimento degli impegni previsti dagli strumenti internazionali in materia di diritti umani, verificando l'attuazione delle Convenzioni internazionali cui l'Italia ha aderito e la loro concreta osservanza sul territorio nazionale.

Il Comitato interministeriale dei diritti umani è composto da un Presidente, funzionario della carriera diplomatica di grado non inferiore a Ministro Plenipotenziario nominato dal Ministro degli Affari Esteri; da un Segretario generale; da tre rappresentanti del Ministero degli Affari Esteri, designati rispettivamente dalla Direzione generale per gli italiani all'Estero, dalla Direzione generale per la Cooperazione allo sviluppo e dal servizio del Contenzioso diplomatico e dei trattati. Di esso fanno poi parte un rappresentante effettivo ed uno supplente della Presidenza del Consiglio dei Ministri, dei Ministeri della Difesa, della Giustizia, dell'Interno, dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, del Lavoro e delle politiche sociali, della Sanità, del Ministero per le Pari opportunità, del Comando Generale dell'Arma dei Carabinieri, della Commissione per le pari opportunità tra uomo e donna, del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro, dell'Istituto nazionale di statistica, dell'Associazione nazionale dei comuni d'Italia, della Commissione italiana per l'UNESCO, del Comitato UNICEF per l'Italia, della Conferenza dei Presidenti delle regioni e delle provincia autonome, della Società italiana per l'organizzazione internazionale, dell'Unione delle province d'Italia. Del Comitato sono inoltre membri tre eminenti personalità del mondo accademico e scientifico - nominate dal Ministro degli Affari esteri per un periodo di tre anni - che a vario titolo si sono distinte nel campo dei diritti umani. Per svolgere i suoi compiti, il Comitato interministeriale dei diritti umani si avvale di un Ufficio di Segreteria composto da funzionari ed esperti qualificati nel settore dei diritti dell'uomo.

Il Comitato interministeriale dei diritti umani si riunisce con cadenza bimestrale in sessioni plenarie nonché in gruppi di lavoro tematici per la

redazione e la discussione dei rapporti periodici e per la preparazione delle visite nel nostro Paese da parte degli *Special Rapporteur* degli organismi internazionali. Considerata la natura strettamente governativa di tale attività, del Comitato non fanno parte rappresentanti del settore non governativo. Tuttavia, nel corso degli ultimi anni il Comitato interministeriale dei diritti umani ha gradualmente intensificato i contatti con la società civile, sia coinvolgendo i rappresentanti delle organizzazioni non governative nella raccolta dei dati necessari alla stesura dei vari rapporti, sia organizzando incontri con le principali ONG del settore per un confronto organico e costruttivo sulle linee di indirizzo che il Governo italiano adotta in materia di diritti umani in occasione delle principali scadenze internazionali.

Le principali convenzioni internazionali oggetto dell'attività del Comitato interministeriale dei diritti umani, oltre alla Convenzione europea sui diritti dell'uomo e le libertà fondamentali, sono: il Patto internazionale sui Diritti Economici, Sociali e Culturali; il Patto internazionale sui Diritti Civili e Politici; la Convenzione contro la Discriminazione Razziale; la Convenzione per l'Eliminazione di Ogni Forma di Discriminazione contro le Donne; la Convenzione contro la Tortura ed altri Trattamenti Inumani e Degradanti; la Convenzione sui Diritti dell'Infanzia ed i relativi Protocolli.

Il Comitato interministeriale dei diritti umani ha altresì il compito di svolgere le cosiddette attività di *follow-up*, tra cui la preparazione delle risposte italiane ai commenti, alle osservazioni e ai quesiti emersi, formulati dagli organi di controllo istituiti nell'ambito dei principali strumenti giuridici convenzionali in materia di diritti umani. Da segnalare, in questo contesto, l'azione avviata nel 2005 di valutazione dello stato di attuazione delle raccomandazioni e dei rilievi indirizzati all'Italia da parte di tutti i suddetti organi di controllo operanti nei sistemi delle Nazioni Unite e del Consiglio d'Europa, tramite la quale il Comitato interministeriale dei diritti umani si propone di verificare la fondatezza dei rilievi medesimi e di individuare, ove necessario, eventuali misure correttive da proporre agli organi competenti.

In questa fase iniziale della XV Legislatura, il Comitato interministeriale dei diritti umani intende riprendere l'esame di alcune importanti questioni, fra le quali rivestono particolare rilievo alcune ipotesi di proposte di legge concernenti la ratifica ed esecuzione del Protocollo alla Convenzione ONU contro la Tortura; l'istituzione di una Commissione nazionale indipendente per la promozione e la tutela dei diritti umani e delle libertà fondamentali; l'adeguamento della legislazione italiana allo Statuto di Roma della Corte penale internazionale (compreso l'inserimento del reato di tortura nel Codice Penale).

Negli ultimi 18 mesi, il CIDU ha dovuto gestire – per normali scadenze od iniziative *ad hoc* – 8 casi di monitoraggio internazionale sulle politiche interne italiane: 4 visite in Italia di organi del Consiglio d'Europa (Commissario dei diritti umani Gil Robles, due visite del Comitato per la prevenzione della tortura e Commissione contro il razzismo e l'intolleranza); 4 casi di presentazione di rapporti nazionali ai competenti Comitati ONU rispettivamente sulla situazione dei diritti economici sociali e culturali, sui diritti civili e politici, sulla discriminazione delle donne, sulla pornografia e la prostituzione infantile ed il coinvolgimento dei minori nei conflitti armati. Nei

due anni precedenti avevamo ricevuto la visita di altri 3 Relatori Speciali ONU: sull'indipendenza della magistratura (due volte, con riferimento alla riforma della magistratura), sulla libertà di espressione (pluralismo dei media e conflitto di interessi) e sui migranti (trattamento degli stranieri e situazione a Lampedusa in particolare).

**Composizione del Comitato Interministeriale dei Diritti Umani
aggiornata al 31 marzo 2006**

PRESIDENTE

Min. Plen. Giuseppe CALVETTA

SEGRETARIO GENERALE

Dott.ssa Sofia PAIN

MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI

Cons. Leg. Manlio GIUFFRIDA

(Capo dell'Ufficio XIII Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo)

Cons. Giovanni CERUTI

(Direzione Generale per gli Italiani all'Estero)

Prof.ssa Ersilia Grazia SPATAFORA

(Servizio del Contenzioso Diplomatico e dei Trattati)

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO

Dott.ssa Anna NARDINI

(Coordinatore dell'Ufficio Studi e Rapporti Istituzionali dell'Ufficio del Segretario Generale)

Dott.ssa Vaifra PALANCA

(Ufficio Studi e Rapporti Istituzionali dell'Ufficio del Segretario Generale)

Dott.ssa Francesca GAGLIARDUCCI

(Dipartimento Affari Regionali - Ufficio Comunicazione, sistemi informativi regionali, gestione e controllo)

Dott.ssa Paola D'AVENA

(Dipartimento Affari Regionali - Servizio per le relazioni internazionali, comunitarie e transfrontaliere delle Regioni e degli Enti locali)

MINISTERO DELL'INTERNO

Dott.ssa Vincenza FILIPPI

(Vice-Prefetto Dirigente dell'Area III - Centri di trattenimento, Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione)

Dott. Federico PISCITELLI

(Vice-Prefetto Aggiunto Ufficio Coordinamento e Relazioni Esterne)

MINISTERO DELLA GIUSTIZIA

Dott.ssa Maria Teresa SARAGNANO

(Direttore Generale della Direzione Generale della Giustizia Penale)

Cons. Giuseppe CAPOCCIA

(Direttore dell'Ufficio Studi, Ricerche, Legislazione e Rapporti Internazionali -
Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria)

Dott.ssa Giovanna PALMIERI

(Direzione Generale Contenzioso Diritti Umani)

MINISTERO DELLA DIFESA

Ten. Col. Riccardo PIERMARINI

(Ufficio Legislativo)

Dott.ssa Laura OLIVERIO

(Ufficio Legislativo)

MINISTERO DEL LAVORO

Dott. Giovanni DAVERIO

(Direttore Generale della Direzione Generale per la Famiglia e i Diritti Sociali)

Dott.ssa Adriana CIAMPA

(Direzione Generale per la Famiglia e i Diritti Sociali)

Dott.ssa Lea BATTISTONI

(Direzione Generale Mercato del Lavoro)

Dott.ssa Annamaria MATARAZZO

(Ufficio del Consigliere Diplomatico)

MINISTERO PER LE PARI OPPORTUNITA'

Prof. Mario SERIO

(Consigliere Giuridico dell'On. Ministro)

Dott. Marco DE GIORGI

(Direzione Generale Ufficio per la Parità di Trattamento e la Discriminazione)

COMMISSIONE PER LE PARI OPPORTUNITA'

Dott.ssa Daniela COLOMBO

Dott.ssa Camilla BIANCHI

MINISTERO DELL'ISTRUZIONE

Dott.ssa Caterina VEGLIONE

(Capo Segreteria del Sottosegretario delegato)

Dott. Vincenzo MICOCCI

(Ispettore Generale Direzione Generale Affari Internazionali)

MINISTERO DELLA SALUTE

Dott. Marco BUTTARELLI

(Gabinetto dell'On. Ministro)

Dott.ssa Colomba IACONTINO

(Dipartimento dell'Innovazione)

Dott.ssa Giuseppina SAURO
(Dipartimento dell’Innovazione)

CNEL

Dott. Michele DAU
(Direttore Generale)
Cons. Anna COROSSACZ

ISTAT

Dott.ssa Cristina FREGUJA
(Direzione Indagini su Condizioni e Qualità della Vita)
Dott.ssa Maria Giuseppina MURATORE
(Direzione Indagini su Condizioni e Qualità della Vita)

COMANDO GENERALE DELL'ARMA DEI CARABINIERI

Col. Andrea RISPOLI
(Ufficio Addestramento)
Ten. Col. Massimo MENNITTI
(Ufficio Addestramento)

UNESCO

Prof. Francesco Margiotta BROGLIO

SIOI

Amb. Mario ALESSI
(Presidente)
Dott.ssa Francesca FILIPPI
(Ufficio Studi)

UNICEF

Dott.ssa Donata LODI
Dott.ssa Laura BALDASSARRE

ANCI

Dott.ssa Luisa BOSSA
(Sindaco di Ercolano)
Dott. Luca PACINI
(Responsabile Ufficio Immigrazione)

UPI

Dott. Oreste PASTORELLI
(Vice Presidente Consiglio Provinciale di Rieti)
Dott. Samantha PALOMBO
(Ufficio Studi)

CONSIGLIO DEI PRESIDENTI DELLA CONFERENZA STATO-REGIONI

Dott. Diego VECCHIATO
(Direzione Relazioni Internazionali Regione Veneto)

Dott. Francesco CHITTOLINA
(Esperto della Regione Piemonte)

MEMBRI NOMINATI DAL MINISTRO DEGLI ESTERI

ex lett. f) ART. 3 D.M. 1662 BIS DELL'11/11/2004

Prof. Claudio ZANGHÌ

(Professore ordinario di Diritto Internazionale - Università La Sapienza di Roma)

Sen. Francesca SCOPELLITI

(Assessore alle Politiche Giovanili del Comune di Grosseto)

Dott.ssa Simonetta MATONE

(Magistrato del Tribunale dei Minori)

SITI DI INTERESSE

Comitato interministeriale dei diritti umani: www.cidu.it

Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i diritti umani:
www.unhchr.ch

Commissione europea contro il razzismo e l'intolleranza del Consiglio
d'Europa: www.coe.int/t/E/human_rights/ecri

Comitato Europeo per la prevenzione della tortura del Consiglio
d'Europa: www.cpt.coe.int/en