

ATTI PARLAMENTARI

XV LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. **CXXI**

n. **1**

RELAZIONE

**SULL'ATTIVITÀ SVOLTA DAL COMITATO INTERMINISTERIALE DEI DIRITTI DELL'UOMO
NONCHÉ SULLA TUTELA E RISPETTO DEI
DIRITTI UMANI IN ITALIA**

(Anno 2005)

(Articolo 1, comma 2, della legge 19 marzo 1999, n. 80)

Presentata dal Ministro degli affari esteri

(D'ALEMA)

Trasmessa alla Presidenza il 17 luglio 2006

PAGINA BIANCA

INDICE

ACRONIMI	Pag.	7
NOTA INTRODUTTIVA DEL MINISTRO DEGLI AFFARI ESTERI ON. MASSIMO D'ALEMA	»	9
SINTESI DEI CONTENUTI DELLA RELAZIONE	»	11
PARTE PRIMA — ATTIVITÀ DEL COMITATO INTERMINISTERIALE DEI DIRITTI UMANI NEL 2005	»	13
1. Analisi di tutti i rilievi e raccomandazioni indirizzati all'Italia da parte di organismi internazionali di monitoraggio in materia di diritti umani	»	15
1.1 Introduzione: i Gruppi di Lavoro straordinari	»	15
1.2 Il Gruppo di Lavoro sulla tutela dei diritti delle donne	»	16
1.3 La Gruppo di lavoro sulla tutela dei diritti del fanciullo	»	17
1.4 Il Gruppo di Lavoro 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	»	18
1.5 Il Gruppo di Lavoro sulla tutela dei diritti civili e politici, sulle problematiche inerenti alla tortura e alle carceri	»	19
1.6 Il Gruppo di Lavoro per le ratifiche e gli adempimenti legislativi	»	20
1.7 Il Gruppo di Lavoro per la creazione di un organo nazionale indi- pendente di monitoraggio dei diritti umani: Commissione nazionale per la promozione e la tutela dei diritti umani e delle libertà fondamentali	»	22
1.8 Riepilogo dell'analisi dei rilievi e delle raccomandazioni indirizzati all'Italia da parte degli organismi internazionali di monitoraggio	»	23
2. Ulteriori attività del Comitato interministeriale dei diritti umani	»	24
2.1 Il Gruppo di Lavoro in tema di Educazione e formazione ai diritti umani	»	24
2.2 Gli incontri con le Organizzazioni non governative italiane	»	25

2.3 La partecipazione a Convegni e seminari, i contatti con il mondo accademico	Pag.	28
PARTE SECONDA — RAPPORTI TRA ITALIA E ORGANISMI INTERNAZIONALI DI MONITORAGGIO SUI DIRITTI UMANI		
1. Preparazione e discussione dei rapporti periodici sulla applicazione in Italia delle convenzioni delle nazioni unite in materia di diritti umani (Gruppi di Lavoro « Ordinari »)	»	31
1.1 La discussione del IV e V Rapporto periodico italiano relativo alla Convenzione per l'Eliminazione di Ogni Forma di Discriminazione nei confronti della Donna (CEDEW, New York, 25 Gennaio 2005)	»	33
1.2 La discussione del V Rapporto periodico relativo al Patto Internazionale sui Diritti Civili e Politici (ICCPR, Ginevra 20-21 ottobre 2005)	»	36
1.3 La preparazione del XIV-XV Rapporto previsto dalla Convenzione per l'Eliminazione di Ogni Forma di Discriminazione Razziale (CERD)	»	39
1.4 La preparazione del Piano Nazionale per i seguiti di Durban	»	41
1.5 La preparazione di documenti per il Primo Rapporto sull'attuazione del Protocollo Opzionale alla Convenzione sui Diritti dei Fanciulli coinvolti nella vendita, prostituzione e pornografia e per il Primo Rapporto sull'attuazione del Protocollo Opzionale alla Convenzione sui Diritti dei Fanciulli coinvolti nei conflitti armati	»	42
1.6 Aggiornamenti al IV Rapporto sulla Convenzione contro la Tortura, in attesa della relativa discussione davanti al Comitato delle Nazioni unite contro la Tortura (CAT)	»	44
2. Preparazione e cura dei seguiti delle visite di organi del Consiglio D'Europa (Gruppi di Lavoro « Ad Hoc »)	»	46
2.1 Visita in Italia del Commissario uscente del Consiglio d'Europa, Sig. Alvaro Gil — Robles (10-17 giugno 2005)	»	46
2.2 Controdeduzioni del Governo italiano al Rapporto del Comitato per la Prevenzione della Tortura del Consiglio d'Europa (settembre 2005), a seguito della quarta visita « periodica » in Italia (novembre-dicembre 2004)	»	51
2.3 Vista in Italia (27-30 settembre 2005) di una delegazione della Commissione europea contro il razzismo e l'intolleranza del Consiglio d'Europa (ECRI)	»	53
PARTE TERZA — PRINCIPALI NEGOZIATI INTERNAZIONALI IN MATERIA DI DIRITTI UMANI		
1. La partecipazione dell'Italia alle sezioni della Nazioni Unite in materia di diritti umani	»	59
1.1 La 61 ^a sessione della Commissione per i diritti umani delle Nazioni Unite (Ginevra, 16 marzo-25 aprile 2005)	»	59

1.2 L'Assemblea Generale delle Nazioni Unite — i lavori della Terza Commissione (New York, 3 ottobre — 23 novembre 2005)	Pag.	61
2. Riforma del settore dei diritti umani delle Nazioni Unite: nuovo Consiglio dei Diritti umani e « Treaty Bodies »	»	64
APPENDICI	»	67
1. Principali conclusioni dei gruppi di lavoro straordinari del Cidu	»	69
Il Gruppo sulla tutela dei diritti delle donne	»	69
Il Gruppo sulla tutela dei diritti del fanciullo	»	73
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	»	75
Il Gruppo sulla tutela dei diritti civili e politici, sulle problematiche inerenti alla tortura e alle carceri	»	80
II. Documento di risposta al rapporto sull'Italia del commissario ai diritti umani del Consiglio d'Europa Alvaro Gil Robles	»	84
III. Natura, funzionamento e composizione del Cidu	»	93
Natura e Funzionamento del Cidu	»	93
Composizione del Consiglio Interministeriale dei Diritti Umani	»	95
SITI DI INTERESSE	»	99

PAGINA BIANCA

ACRONIMI

A.I.R.:	Analisi d'impatto della regolamentazione
ANCI:	Associazione Nazionale Comuni Italiani
CAT:	Committee against Torture (Comitato delle Nazioni Unite contro la Tortura)
CHR:	Commission on Human Rights (Commissione Diritti Umani)
CEDAW:	Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women (Convenzione per l'Eliminazione della Discriminazione Contro le Donne)
CEDU:	Convenzione Europea sui diritti dell'uomo e le libertà fondamentali
CERD:	Committee on the Elimination of Racial Discrimination (Comitato per l'Eliminazione della Discriminazione Razziale)
CICLOPE:	Comitato Interministeriale di Coordinamento per la Lotta alla Pedofilia
CIDU:	Comitato interministeriale dei diritti umani
CIR:	Consiglio Italiano per i Rifugiati
CNEL:	Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro
CPT:	Committee for the Prevention of Torture (Comitato Europeo per la Prevenzione della Tortura)
CPTA:	Centri di Permanenza Temporanea ed Assistita
CRC:	Committee on the Rights of the Child (Comitato delle Nazioni Unite sui Diritti dell'Infanzia)
ECRI:	European Commission Against Racism and Intolerance (Commissione europea contro il razzismo e l'intolleranza)
HRC:	Human Rights Council (Consiglio Diritti Umani)
ICCPR:	International Covenant on Civil and Political Rights (Patto Internazionale sui diritti civili e politici)
INSTRAW:	United Nations International Research and Training Institute for the Advancement of Women (Istituto Internazionale di Ricerca e di Formazione per la Promozione delle donne)
ISTAT:	Istituto Nazionale di Statistica
OIM:	International Organization for Migration (Organizzazione Internazionale per le Migrazioni)
ONU:	Organizzazione delle Nazioni Unite
OPG:	Ospedale Psichiatrico Giudiziario
PCM:	Presidenza del Consiglio dei Ministri
SIOI:	Società Italiana per l'Organizzazione Internazionale
TSO:	Trattamento sanitario obbligatorio
UNAR:	Ufficio Nazionale Anti-discriminazione Razziale
UNESCO:	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (Organizzazione delle Nazioni Unite per l'educazione, la scienza e la cultura)
UNGA:	United Nation General Assembly (Assemblea Generale delle Nazioni Unite)
UNHCHR:	United Nations High Commissioner for Human Rights (Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i diritti umani)
UNHCR:	United Nations High Commissioner for Refugee (Alto Commissariato delle Nazioni Unite per Rifugiati)
UNICEF:	United Nations Children's Fund (Fondo delle Nazioni Unite per l'Infanzia)
UPI:	Unione delle Province d'Italia

PAGINA BIANCA

NOTA INTRODUTTIVA
DEL MINISTRO DEGLI AFFARI ESTERI
ON. MASSIMO D'ALEMA

E' per me un piacere presentare, sulla base della legge n. 80 del 1999 di cui sono il primo firmatario, il VII Rapporto al Parlamento sull'attività del Comitato Interministeriale dei Diritti Umani (CIDU) e sulla situazione dei diritti fondamentali in Italia.

Vado sostenendo da tempo che una politica estera moderna, al passo coi tempi e le esigenze della società globale, non possa non avere una forte ispirazione etica, e quindi mettere la dimensione umanitaria al centro delle sue priorità. I diritti umani vanno infatti affermandosi sempre più come stella polare delle relazioni internazionali, parametri di valutazione ormai irrinunciabili delle politiche degli Stati sul piano internazionale ma anche interno. Ne è testimonianza eloquente la recentissima istituzione del Consiglio ONU dei Diritti Umani al posto della "vecchia" Commissione, con la prospettiva di una trasformazione successiva, entro un quinquennio, dello stesso Consiglio in organo principale delle Nazioni Unite, con un rango corrispondente a quello del Consiglio di Sicurezza e dell'Assemblea Generale. Lo conferma anche l'attenzione crescente che dedicano ai diritti umani organismi regionali come il Consiglio d'Europa e l'OSCE, e la stessa l'Unione Europea, sia al suo interno che nella sua proiezione esterna.

Al progressivo ampliarsi dello spazio centrale che i diritti umani occupano nell'agenda quotidiana dei governi corrisponde l'intensificazione, altrettanto ragguardevole, dell'attività di monitoraggio esercitata in materia di diritti fondamentali da parte delle stesse Nazioni Unite - che in precedenza erano solite concentrare la loro attenzione quasi esclusivamente verso i Paesi emergenti - anche nei confronti delle politiche interne dei Paesi occidentali, Italia compresa. L'inclusione della cosiddetta "universal review" (l'esame periodico della situazione dei diritti umani di tutti indistintamente i Paesi membri) tra le competenze del nuovo Consiglio dei Diritti Umani, nonché l'eventuale accorpamento, proposto nelle settimane scorse, in un unico organo permanente di monitoraggio dei 7 Comitati ONU istituiti dalle pertinenti Convenzioni internazionali per monitorare il rispetto dei diritti umani, comporteranno inevitabilmente riflessi sul fronte delle politiche interne di ciascun Paese.

Basti riflettere all'estensione delle tematiche ed al ruolo trasversale che, nel settore dei diritti umani, ormai interessa "ratione materiae" tutte le Amministrazioni dello Stato, a livello nazionale ma anche internazionale. In tale contesto, l'esigenza di riforma che ha investito nei mesi scorsi le stesse Nazioni Unite per meglio riflettere le caratteristiche di interdipendenza e di indivisibilità dei diritti umani come fenomeno globale, pone in termini indilazionabili una analoga sfida anche a livello nazionale, a cominciare - trattandosi di attività di rilievo internazionale - dal Ministero degli Affari Esteri, cui compete in prima battuta il compito di assicurare una efficace azione di raccordo e di impulso nei confronti degli altri Ministeri.

La credibilità dell'azione internazionale anche di Paesi di consolidate tradizioni democratiche come l'Italia in materia di diritti umani è sempre più condizionata dalla coerenza dei comportamenti interni e delle prese di posizione di tutte le componenti dell'Esecutivo. Se l'Italia intende intervenire con autorevolezza sulle tematiche umanitarie di maggior rilievo per la comunità internazionale — quali ad esempio l'abolizione e la moratoria sulla pena di morte, la lotta alla tortura, la lotta ad ogni forma di razzismo o di discriminazione, la lotta all'impunità per crimini efferati come quelli contro l'umanità - deve metter ordine in primo luogo nella propria legislazione interna e dotarsi senza indugio degli strumenti necessari per favorire al massimo grado la cooperazione internazionale in materia di protezione dei valori fondamentali della persona umana.

Massimo D'Alema
Vice Presidente del Consiglio
Ministro degli Affari Esteri

SINTESI DEI CONTENUTI DELLA RELAZIONE

Nella **Parte Prima** del Rapporto figura una sintetica illustrazione — completata da un appendice — di tutti i rilievi e le raccomandazioni sollevati dagli organi di monitoraggio delle Nazioni Unite e dal Consiglio d'Europa nei confronti dell'Italia negli ultimi anni. Il contenuto di questa parte trova in certo senso una eco nella **Parte Seconda**, che sintetizza i risultati di visite e di rapporti sull'esercizio dei diritti fondamentali in Italia predisposti negli ultimi 18 mesi da parte di alcuni dei sopra citati organi di monitoraggio. La **Parte Terza** riguarda i più recenti sviluppi, soprattutto istituzionali, in seno alle Nazioni Unite, con particolare riguardo, come s'è detto all'inizio, alla istituzione del nuovo Consiglio Diritti Umani nonché alcuni tentativi di riforma dei cosiddetti "treaty bodies", che sono gli organi ONU, che monitorano il rispetto dei diritti umani nei paesi che hanno ratificato le pertinenti Convenzioni internazionali.

PAGINA BIANCA

PARTE PRIMA

**ATTIVITÀ DEL COMITATO INTERMINISTERIALE DEI
DIRITTI UMANI NEL 2005**

PAGINA BIANCA

1. ANALISI DI TUTTI I RILIEVI E RACCOMANDAZIONI INDIRIZZATI ALL'ITALIA DA PARTE DI ORGANISMI INTERNAZIONALI DI MONITORAGGIO IN MATERIA DI DIRITTI UMANI

1.1. Introduzione: i Gruppi di Lavoro straordinari

In considerazione della notevole quantità di rilievi e raccomandazioni indirizzati all'Italia negli ultimi anni da parte degli organismi internazionali incaricati del monitoraggio in materia di tutela dei diritti umani, il Comitato interministeriale dei diritti umani ha provveduto, nel corso del 2005, a redigere appositi documenti di raccolta e analisi degli stessi. Nel mese di maggio, nel corso della prima delle riunioni plenarie dedicate a tale questione, ha così avuto luogo la costituzione di cinque Gruppi di lavoro, definiti "straordinari" (per differenziarli dai Gruppi di lavoro "tradizionali" da tempo istituiti presso il Comitato), per analizzare la situazione e formulare proposte relativamente a tematiche specifiche. Dal mese di maggio al mese di settembre si sono quindi tenute le riunioni dei diversi Gruppi di lavoro di volta in volta presso il Ministero degli Affari Esteri o presso i Ministeri capifila, nonché apposite riunioni plenarie per divulgare e condividere i risultati dei singoli tavoli di lavoro.

Il Comitato interministeriale dei diritti umani ha così condotto l'analisi correlata alle osservazioni adottate dai vari Comitati di controllo delle Nazioni Unite e del Consiglio d'Europa a seguito dell'esame dei Rapporti presentati periodicamente dall'Italia in applicazione degli strumenti internazionali cui il nostro Paese ha aderito e, in particolare, della *Dichiarazione Universale dei Diritti Umani*, della *Convenzione europea sui diritti dell'uomo e le libertà fondamentali* e delle sei altre principali Convenzioni internazionali sui diritti umani, vale a dire il *Patto Internazionale sui diritti economici, sociali e culturali*, il *Patto Internazionale sui diritti civili e politici*, la *Convenzione sull'Eliminazione di tutte le forme di discriminazione razziale*, la *Convenzione per l'eliminazione di tutte le forme di discriminazione nei confronti della donna*, la *Convenzione contro la Tortura e altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti*, la *Convenzione sui diritti dell'infanzia*. Nel procedere a questa ricognizione il Comitato, per ciascun settore in esame, ha adottato un metodo di lavoro che tenesse in adeguata considerazione i seguenti elementi:

a) aspetti che riguardano una non uniforme interpretazione della norma di linguaggio adottata dal nostro Paese nell'elaborazione dei Rapporti periodici e proposte per uniformarla;

b) aspetti che riguardano specifiche situazioni critiche sotto il profilo dell'adeguamento all'ordinamento internazionale in materia di tutela dei diritti umani e proposte per l'adozione di opportuni correttivi con le procedure e gli adempimenti amministrativi più idonei a disposizione della Pubblica Amministrazione;

c) aspetti che richiedono, invece, un intervento legislativo e non comportano costi per il bilancio, e relative proposte;

d) aspetti che richiedono, oltre all'intervento legislativo, anche oneri finanziari a carico del bilancio dello Stato, e relative proposte.

1.2. Il Gruppo di Lavoro sulla tutela dei diritti delle donne

La tutela dei diritti delle donne e la promozione di iniziative *ad hoc* di natura istituzionale, localizzabili sia a livello centrale che locale, nell'ambito delle tematiche di genere, sono stati alcuni degli obiettivi prioritari dell'azione del Comitato interministeriale dei diritti umani nel corso del 2005.

Con riferimento al IV e V Rapporto del Governo italiano sulla *Convenzione sulla eliminazione di tutte le forme di discriminazione contro le donne*, il Comitato ha costituito al proprio interno un Gruppo di Lavoro straordinario che ha analizzato le *“Osservazioni Conclusive”* prodotte il 15 febbraio 2005 dal Comitato delle Nazioni Unite per l'Eliminazione della Discriminazione contro le Donne (CEDAW). Alle riunioni del Gruppo di Lavoro hanno partecipato con vivo interesse i rappresentanti dei dicasteri maggiormente coinvolti nella tematica della tutela dei diritti delle donne, ovvero: Ministero per le Pari Opportunità (capofila); Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali; Presidenza del Consiglio dei Ministri; Ministero della Giustizia; Ministero degli Affari Esteri – Direzione Generale per la Cooperazione allo sviluppo; Istituto Nazionale di Statistica (ISTAT); Fondo delle Nazioni Unite per l'Infanzia (UNICEF); Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro (CNEL); Associazione Nazionale Comuni Italiani (ANCI); nonché la Professoressa Maria Rita Saulle, in qualità di componente di chiara fama del Comitato interministeriale dei diritti umani.

Partendo proprio dai rilievi formulati dal Comitato delle Nazioni Unite, il Gruppo di Lavoro ha condotto un'attenta azione di monitoraggio della condizione femminile nel nostro Paese con riferimento particolare alle misure atte ad eliminare ogni forma di discriminazione nei confronti delle donne. Le conclusioni tratte dall'esercizio condotto dal Comitato interministeriale dei diritti umani soprattutto in merito alla verifica della fondatezza delle *Osservazioni* mosse al nostro sistema dal Comitato di controllo competente, hanno evidenziato una sostanziale aderenza ed adeguatezza della normativa in vigore nel nostro Paese ai principi contenuti nella Convenzione in oggetto, pur riscontrando la necessità di un'azione di rafforzamento dei meccanismi a garanzia di una piena e consapevole partecipazione delle donne. Evidenti criticità sono riscontrabili in riferimento alla rappresentatività delle donne nelle cariche politiche e di rilevanza pubblica, inclusi in particolare gli organi elettivi, la magistratura e gli incarichi a livello internazionale; ma, pure, rispetto alla situazione di persistente oggettiva disparità subita dalle donne nel mercato del lavoro, con riferimento alla scarsa presenza nelle posizioni di alto livello, alla concentrazione nei settori a basso salario e a tempo parziale, al significativo divario nelle retribuzioni e alla mancata attuazione del principio *“paga eguale per lavoro di valore eguale”*. Un'attenzione particolare deve essere posta anche in merito alla persistenza di alcuni atteggiamenti patriarcali e di stereotipi profondamente radicati riguardo ai ruoli ed alle responsabilità di donne e uomini nella famiglia e nella società; mentre non

deve essere sottovalutato il riferimento all'immagine delle donne nei *media* e nella pubblicità.

Un argomento particolarmente delicato trattato dal Gruppo di Lavoro – preso in considerazione anche dal tavolo di lavoro che si è occupato dei diritti del fanciullo – e degno di menzione specifica è rappresentato dalla norma che tutela il diritto della donna-madre che non voglia in nessun caso prendersi carico del proprio figlio a non essere nominata nella dichiarazione di nascita: ciò rappresenterebbe, a modo di vedere del Comitato di controllo ONU, una negazione del diritto del bambino a conoscere la sua famiglia di origine. In relazione a questa complessa questione, grazie ad un aperto confronto tra le diverse Amministrazioni coinvolte ed al supporto degli esperti del Comitato interministeriale dei diritti umani, è emerso che la *ratio* di tale norma risiede nella ferma intenzione del legislatore di consentire anche alla madre che non voglia prendersi carico del figlio di portare avanti la gravidanza e di partorire in condizioni sanitarie sicure, tutelando in questo modo anche la vita e la salute del nascituro. Se tale opportunità non fosse riconosciuta si incorrerebbe nel rischio di un grave aumento del “tasso di abortività”, oltre che di un incremento dei casi di abbandono di neonati in luoghi non protetti e, nelle situazioni più estreme, degli infanticidi. Pertanto, tale normativa deve intendersi anche come una forma di tutela del diritto alla vita del nascituro, laddove consenta allo Stato di intervenire in ausilio dei genitori che non vogliano o non possano prendersene cura, fermo restando l'impegno degli enti locali, attraverso i servizi sociali, nel rimuovere, quando possibile, le cause che impediscano la presa in carico del minore da parte della famiglia naturale. A tal fine, è stata tra l'altro presentata, il 13 luglio 2005, la “*Campagna di informazione contro l'abbandono dei neonati*”, promossa dal Ministero per le Pari opportunità di concerto con la Commissione per le Pari Opportunità fra uomo e donna.

Rispetto ai singoli temi dibattuti nel corso delle riunioni si rinvia per ulteriori dettagli a quanto esposto in Appendice.

1.3. Il Gruppo di Lavoro sulla tutela dei diritti del fanciullo

Il 2005 ha visto anche confermata la particolare attenzione concreta del Comitato interministeriale dei diritti umani in materia di tutela dei diritti dell'infanzia, per il cui monitoraggio è stato istituito un Gruppo di Lavoro straordinario con il compito precipuo di individuare eventuali elementi critici presenti nel nostro ordinamento e promuovere l'adozione, da parte delle Amministrazioni competenti, delle relative azioni correttive. Il Gruppo – composto da rappresentanti del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali (capofila), del Ministero per le Pari Opportunità, della Presidenza del Consiglio dei Ministri, del Ministero della Giustizia, del Ministero degli Affari Esteri – Direzione Generale per la Cooperazione allo sviluppo e di ISTAT, UNICEF Italia, CNEL, ANCI e con la collaborazione della Professoressa Maria Rita Saulle - ha proceduto nell'analisi delle “*Osservazioni Conclusive*” adottate nel marzo 2003 dal Comitato ONU per i Diritti del Fanciullo, in seguito all'esame del rapporto periodico sullo stato di attuazione della

Convenzione di New York del 1989, presentato dall'Italia nel 2000 e discusso nel gennaio 2003.

Per ogni rilievo del Comitato, il Gruppo ha riportato ed evidenziato tutti gli elementi utili per la formulazione del giudizio di aderenza rispetto alle questioni sollevate. Da questo lavoro di ricognizione, approfondimento ed analisi è emersa la necessità di affrontare una serie di questioni irrisolte o rimaste in sospeso rispetto alle quali il Comitato ONU ha manifestato una certa preoccupazione e per le quali si ritiene necessario individuare adeguate misure correttive da proporre anche in sede legislativa. Il Comitato interministeriale dei diritti umani ha ritenuto che, proprio per le sue finalità, l'Osservatorio Nazionale per l'infanzia e l'adolescenza, nei sensi dell'art. 2, comma 2 della Legge 451/97 predispone ogni due anni il *Piano nazionale di azione e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva*, rappresentasse il luogo ideale nel quale far confluire le osservazioni prodotte dal Gruppo di Lavoro, che ha concentrato parte della sua analisi alla definizione di un meccanismo istituzionale indipendente di controllo sull'applicazione della Convenzione, che abbia l'autorità di ricevere e trattare i reclami individuali dei bambini a livello nazionale ma anche locale, il cosiddetto Garante nazionale per l'infanzia.

Il Gruppo si è anche occupato dei problemi derivanti dalla carenza di rilevazioni statistiche - in particolare di tipo disaggregato - capaci di fornire adeguate evidenze inerenti a situazioni specifiche quali gli atti di violenza, i maltrattamenti e gli abusi nei confronti di minori, l'abbandono scolastico ed i diversi risultati scolastici in base al livello culturale e socio-economico in cui vivono gli alunni ed a fattori quali il sesso, l'invalidità e l'origine etnica, nonché l'esistenza di disparità nell'esercizio dei diritti economici e sociali, in particolare nei settori della sanità, dell'assistenza sociale, dell'educazione e dell'alloggio, a discapito dei bambini poveri, Rom, stranieri, inclusi minori non accompagnati e disabili. Per una analisi dettagliata dei rilievi sollevati dal Comitato e ritenuti condivisibili in tutto o in parte dal Gruppo di Lavoro si rinvia all'Appendice.

1.4. Il Gruppo di Lavoro 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.

Il Comitato interministeriale dei diritti umani ha contribuito in modo costruttivo al coordinamento del dibattito su temi quali la situazione delle minoranze e dei nomadi, dei rifugiati e richiedenti asilo, degli stranieri e degli immigrati nel nostro Paese. Il Gruppo di Lavoro straordinario, appositamente istituito e composto dai rappresentanti del Ministero dell'Interno (capofila) del Consiglio dei Presidenti della Conferenza Stato-Regioni, del Ministero degli Affari Esteri - Direzione Generale per gli Italiani all'Estero e le Politiche Migratorie, dell'Unione delle Province d'Italia (UPI), dell'ANCI, della Presidenza del Consiglio dei Ministri, del Ministero per le Pari Opportunità, del Comando generale dell'Arma dei Carabinieri, del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, del Ministero della Giustizia, dell'ISTAT, del CNEL e

dalla Professoressa Maria Rita Saulle, ha condotto un'accurata analisi del quadro generale, partendo dai documenti prodotti da diversi organi delle Nazioni Unite e del Consiglio d'Europa, insieme alle segnalazioni provenienti da alcune organizzazioni non governative.

In particolare, sono state esaminate le osservazioni adottate dal Comitato Consultivo della Convenzione Quadro sulla protezione delle minoranze nazionali del Consiglio d'Europa, del Comitato delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo, dal Comitato delle Nazioni Unite per l'Eliminazione della Discriminazione Razziale, dal Comitato delle Nazioni Unite sui diritti economici, sociali e culturali, dal Comitato delle Nazioni Unite sull'eliminazione della discriminazione contro le donne, dall'Alto Commissariato per i Rifugiati, e dal Relatore Speciale delle Nazioni Unite sui Diritti dei Migranti.

Le conclusioni del Gruppo di Lavoro *ad hoc* hanno quindi evidenziato la validità di alcuni rilievi provenienti dal Comitato di controllo e, in particolare, di quelli inerenti all'esigenza di una legislazione organica in materia di asilo, o all'assenza di un ricorso in appello effettivo sul diniego dello *status* di rifugiato e al mancato effetto sospensivo (del provvedimento di espulsione) del ricorso giurisdizionale *ex* Legge n. 189/2002, ma anche alla necessità di una revisione dello *status* della minoranza Rom e delle condizioni sociali e di inserimento. Rispetto ai singoli temi dibattuti nel corso delle riunioni si rinvia per ulteriori dettagli a quanto esposto in Appendice.

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

L'attività del Comitato interministeriale dei diritti umani in materia di promozione e protezione dei diritti civili e politici è stata condotta dal Gruppo di Lavoro straordinario composto da: Ministero dell'Interno (capofila in materia di diritti civili e politici, e, insieme al Ministero della Giustizia, in materia di tortura); Ministero della Giustizia (capofila in materia di situazione carceraria); Ministero degli Affari Esteri – Servizio del Contenzioso diplomatico e dei trattati. Rilevante la partecipazione della dottoressa Simonetta Matone, della Senatrice Francesca Scopelliti e della professoressa Maria Rita Saulle, in qualità di eminenti personalità di chiara fama. Il punto di partenza era rappresentato dall'analisi dei rilievi mossi al nostro Paese dal Comitato Diritti Umani delle Nazioni Unite, in merito al IV Rapporto Periodico dell'Italia relativo al Patto Internazionale sui Diritti Civili e Politici. Una parte di tali *Osservazioni Conclusive* è stata riproposta nella "*List of issues*" dell'aprile 2005, con la quale si invitava il Governo italiano a fornire aggiornamenti ed approfondimenti in vista della presentazione e della conseguente discussione del V Rapporto periodico (ciò che è avvenuto nell'ottobre 2005).

Nel corso delle riunioni si è proceduto ad un'accurata analisi della normativa vigente, allo scopo di rendere evidenti le modifiche più recenti introdotte nell'ordinamento italiano in materia ed a rassicurare gli organismi internazionali sull'attenzione costantemente posta dal nostro Paese alla risoluzione di situazioni e fenomeni che presentano una dimensione critica,

quali la durata dei processi civili e penali; il sovraffollamento delle carceri; la 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; la disciplina della custodia cautelare; la precisa esigenza di introdurre il reato di tortura nel Codice Penale italiano; la necessità di assicurare parità di opportunità e di trattamento alle donne nella sfera lavorativa e politica ed anche la necessità di misure legislative che contribuiscano ad un maggior godimento dei propri diritti da parte delle persone appartenenti a minoranze etniche, religiose e linguistiche. Rispetto ai singoli temi dibattuti nel corso delle riunioni si rinvia per ulteriori dettagli a quanto esposto in Appendice.

1.6. Il Gruppo di Lavoro per le ratifiche e gli adempimenti legislativi

L'attività di analisi e impulso normativo ha trovato la sua massima espressione, nel corso del 2005, in riferimento ad alcuni temi sentiti come particolarmente urgenti nell'ambito dei meccanismi internazionali di monitoraggio e verifica delle Convenzioni internazionali in materia di tutela dei diritti umani: l'adeguamento allo *Statuto della Corte Penale Internazionale* e l'introduzione del reato di tortura nel Codice Penale, la ratifica del *Protocollo Opzionale alla Convenzione Tortura delle Nazioni Unite*, la necessità di addivenire in tempi rapidi alla ratifica del *Protocollo 13 alla Convenzione europea sui diritti umani e le libertà fondamentali* sull'abolizione della pena di morte in tutte le circostanze, previa modifica dell'articolo 27 della Costituzione.

Per affrontare compiutamente tutti questi aspetti è stato costituito un Gruppo di Lavoro straordinario così composto: Ministero della Giustizia (capofila); Ministero della Difesa; Presidenza del Consiglio dei Ministri; Ministero degli Affari Esteri - Servizio del Contenzioso diplomatico e dei trattati; Ministero degli Affari Esteri - Ufficio Legislativo.

Il Comitato Interministeriale dei diritti umani si è occupato, in più circostanze, delle problematiche concernenti l'adeguamento della legislazione italiana allo Statuto della Corte Penale Internazionale e l'introduzione del reato di tortura nel Codice Penale, contribuendo all'elaborazione di un testo successivamente oggetto di proposte di legge presentate sia alla Camera dei Deputati sia al Senato della Repubblica rispettivamente dal Presidente del Comitato Diritti Umani della Camera, On. Gennaro Malgieri, e dal Presidente della Commissione Straordinaria sui Diritti Umani del Senato, Sen. Enrico Pianetta.

Il testo rappresenta il risultato di un esercizio trasversale che ha tenuto in considerazione diversi progetti di legge presentati da parlamentari della maggioranza e dell'opposizione nel tentativo di affrontare in modo completo ed organico una oggettiva carenza del nostro ordinamento, prospettandosi in esso una formulazione ampia del suddetto reato, pienamente conforme a quanto previsto dalla stessa lettera della Convenzione delle Nazioni Unite contro la Tortura.

Tra l'altro, l'adeguamento della legislazione italiana in materia di crimini di guerra previsti dall'art. 8 dello Statuto della Corte Penale Internazionale, anch'esso ripreso nelle citate proposte di legge, era stato previsto nel disegno di legge governativo di revisione delle leggi penali militari.

In merito, poi, alla ratifica del Protocollo Opzionale alla Convenzione delle Nazioni Unite contro la Tortura, l'urgenza di un'iniziativa legislativa in materia è anche dettata dall'esigenza di istituire il meccanismo di prevenzione ivi previsto (artt. 17 e seguenti) – vale a dire del Sottocomitato sulla prevenzione della Tortura del Comitato delle Nazioni Unite contro la Tortura – con il compito di effettuare visite ispettive senza preavviso nei luoghi di detenzione soggetti all'autorità dei Paesi contraenti, soprattutto extraeuropei, attualmente sprovvisti di meccanismi regionali di prevenzione della tortura. L'entrata in vigore del Protocollo non costituirebbe invece una novità, in termini di impatto, per i Paesi europei (Italia compresa), se si considera che essi sono già sottoposti al monitoraggio dell'analogo meccanismo previsto dal Protocollo del Consiglio d'Europa, che è decisamente più incisivo, in materia di prevenzione della tortura, del Protocollo delle Nazioni Unite.

Il Ministero degli Affari Esteri aveva già predisposto nell'aprile 2004 la relazione illustrativa necessaria per l'avvio dell'*iter* legislativo di ratifica. L'attività di completamento delle ulteriori relazioni tecniche è quindi confluita in capo al Comitato interministeriale dei diritti umani che ha provveduto direttamente, con l'ausilio dei propri esperti, all'elaborazione della documentazione tecnica mancante necessaria ad avviare il concerto ministeriale: nel dettaglio, quindi, della relazione di accompagnamento, della relazione tecnico-normativa e dell'analisi d'impatto della regolamentazione (A.I.R.).

Su impulso del Comitato interministeriale dei diritti umani, il Servizio del Contenzioso Diplomatico del Ministero degli Affari Esteri ha trasmesso, il 16 novembre 2005, la copia certificata conforme del predetto Protocollo, corredata dalle relative traduzioni e relazioni, all'Ufficio Legislativo del medesimo dicastero che ha quindi predisposto il disegno di legge di ratifica ed esecuzione ed ha provveduto a trasmetterlo, in data 21 novembre 2005, ai Ministeri competenti, con preghiera di comunicare il proprio parere, le osservazioni ed eventuali proposte di modifica, allo scopo di iscrivere il provvedimento all'ordine del giorno del Consiglio dei Ministri.

È di particolare rilievo, quindi, in questa sede, ribadire l'importanza di procedere ad una nuova iniziativa legislativa anche nel senso auspicabile di una nuova presentazione del testo già all'esame dei Ministri competenti. Sempre più pressanti, infatti, pervengono richieste in tal senso, oltre che da parte delle Nazioni Unite, anche da parte delle principali organizzazioni non governative e della società civile italiane e straniere operanti nel settore dei diritti umani.

1.7. Il Gruppo di Lavoro per la creazione di un organo nazionale indipendente di monitoraggio dei diritti umani: Commissione nazionale per la promozione e la tutela dei diritti umani e delle libertà fondamentali.

L'istituzione di una Commissione nazionale indipendente per la promozione e la tutela dei diritti umani e delle libertà fondamentali è stata formulata quale esigenza prioritaria e ribadita in diverse occasioni sia dal Consiglio d'Europa che dalle Nazioni Unite attraverso, da ultimo, il Comitato per i Diritti Umani delle Nazioni Unite a seguito della presentazione, nell'ottobre del 2005, del rapporto sulla situazione dei diritti civili e politici in Italia. Per colmare tale lacuna, all'interno del Comitato interministeriale dei diritti umani, è stato costituito un Gruppo di Lavoro cui hanno partecipato rappresentanti della Presidenza del Consiglio dei Ministri (capofila), del CNEL, del Ministero per le Pari Opportunità, dell'UNICEF Italia, dell'UNESCO, del Ministero della Giustizia, del Ministero della Salute, del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali; e con la collaborazione della Professoressa Maria Rita Saulle, della Senatrice Francesca Scopelliti e del Presidente e del Segretario Generale del Comitato interministeriale dei diritti umani.

L'esercizio condotto dal tavolo di lavoro ha portato alla definizione di un testo base capace di affrontare la complessità di un nuovo organo istituzionale capace di monitorare in modo autonomo ed indipendente la vasta materia della tutela dei diritti umani e delle libertà fondamentali. A tal fine, infatti, è stata prescelta una formula che si ispira al modello — già presente nel nostro ordinamento — delle Autorità indipendenti e che prevede la creazione di un organo di natura esclusivamente consultiva, snello nella sua struttura e con costi di funzionamento ridotti al minimo. La Commissione, che opererebbe in piena autonomia gestionale e finanziaria, e con indipendenza di giudizio e di valutazione, sarebbe formata da 5 componenti — tra i quali figurano un Presidente ed un Vice-Presidente — designati tra figure altamente qualificate nel settore dei diritti umani (art. 1) e si avvarrebbe di un Consiglio per i diritti umani, composto da un'ampia rappresentanza delle istituzioni e della società civile per un totale di non più di sessanta membri, convocati dal Presidente della Commissione almeno due volte l'anno e per i quali è previsto il solo rimborso delle spese di missione (art 3); e di un Segretario Generale affiancato da una struttura di supporto alle dipendenze dello stesso — ossia l'Ufficio della Commissione — entrambi costituiti da personale della Pubblica Amministrazione collocato in posizione di comando o fuori ruolo (art. 5).

Tale organismo eserciterebbe un'attività rivolta a fornire garanzie per la tutela e la promozione dei diritti umani e delle libertà fondamentali tramite compiti di monitoraggio, di sensibilizzazione, di vigilanza, di proposta e di cooperazione in sinergia con le istituzioni già esistenti (art 2, punto 1).

La proposta formulata, inoltre, fornisce un riconoscimento giuridico di rango legislativo al Comitato interministeriale dei diritti umani (che, infatti, è istituito con un decreto ministeriale) e ne prevede il raccordo con l'istituenda Commissione (art 6). Lo scopo di tale proposta consiste nel dare al Comitato interministeriale dei diritti umani, e quindi a tutte le branche dell'Esecutivo

competenti in materia, uno *status* ed un ruolo adeguati ad operare in raccordo con la Commissione.

1.8. Riepilogo dell'analisi dei rilievi e delle raccomandazioni indirizzati all'Italia da parte degli organismi internazionali di monitoraggio

Qui di seguito si sintetizzano i risultati dei Gruppi di Lavoro straordinari in termini quantitativi, mentre per una analisi più dettagliata si rinvia, come fatto presente alla fine di ciascuno dei paragrafi che precedono, all'Appendice.

GRUPPO PER LA TUTELA DEI DIRITTI DEL FANCIULLO

Capofila: Min. Lavoro

Nr. totale dei rilievi: **28**
Infondati: **19**
Fondati: **3**
Parzialmente fondati: **4**
Da approfondire: **2**

GRUPPO PER LA TUTELA DEI DIRITTI DELLE DONNE

Capofila: Min. Pari Opportunità

Nr. totale dei rilievi: **10**
Infondati: **7**
Fondati: **2**
Parzialmente fondati: **1**

GRUPPO SULLA TUTELA DELLE MINORANZE E DEI NOMADI, DEI RIFUGIATI E DEI RICHIEDENTI ASILO, DEGLI STRANIERI E DEGLI IMMIGRATI, E LOTTA ALLA DISCRIMINAZIONE RAZZIALE

Capofila: Min. Interno

Nr. totale dei rilievi: **35**
Infondati: **15**
Fondati: **3**
Parzialmente fondati: **3**
Da approfondire: **14** (di cui **10** raccomandazioni/inviti)

GRUPPO SULLA TUTELA DEI DIRITTI CIVILI E POLITICI, SULLE PROBLEMATICHE INERENTI ALLA TORTURA E ALLE CARCERI

Capifila: Min. Interno e Min. Giustizia

Nr. totale dei rilievi: 9 (+1)

Infondati: 5

Fondati: 3 (+ 1= il rilievo tortura è stato esaminato dal G.L. successivo)

Parzialmente fondati: 1

GRUPPO PER RATIFICHE ED ADEMPIMENTI LEGISLATIVI**Capofila: Min. Giustizia**

Nr. totale dei rilievi: 6

Fondati: 6 (di cui 1 mutuato dal G.L. 3)

**GRUPPO PER LA CREAZIONE DI ORGANISMO NAZIONALE
INDIPENDENTE DI MONITORAGGIO****Capofila: Presidenza del Consiglio dei Ministri**

Nr. totale dei rilievi: 1

Fondati: 1

RIEPILOGO

Nr. totale dei rilievi: 89

Infondati: 46

Fondati: 18

Parzialmente fondati: 9

Da approfondire: 16

**2. ULTERIORI ATTIVITÀ DEL COMITATO INTERMINISTERIALE DEI DIRITTI
UMANI****2.1. Il Gruppo di Lavoro in tema di Educazione e formazione ai diritti
umani**

Nel corso della riunione plenaria del Comitato interministeriale dei diritti umani tenutasi il 28 gennaio 2005, si è convenuto sull'opportunità di avviare, secondo quanto previsto dall'art. 7, lett. e) del decreto MAE n.1662 dell'11 novembre 2004, la realizzazione di uno studio conoscitivo sul tema "Educazione e formazione ai diritti umani". E' stato quindi istituito un Gruppo di Lavoro finalizzato al censimento e al monitoraggio delle diverse attività di formazione e aggiornamento svolte nel campo della Pubblica Amministrazione in materia di diritti umani. Nell'ambito di tale attività, sono stati predisposti appositi formulari sui quali le varie Amministrazioni coinvolte

hanno indicato ogni singola attività in materia di educazione e formazione ai diritti umani promossa e svolta al loro interno.

Per conseguire apprezzabili risultati, l'esercizio di compilazione è stato differenziato distinguendosi eventuali attività promosse nell'ambito delle Amministrazioni centrali e degli enti locali. I formulari miravano, tra l'altro, ad ottenere dati precisi in merito alle attività dei corsi di educazione e formazione ai diritti umani offerti e alla loro finalizzazione; alla durata e periodicità di tali corsi; alle risorse finanziarie impegnate e alla relativa provenienza (se si trattava di fondi nazionali piuttosto che comunitari); agli strumenti di valutazione dei risultati conseguiti; alla distinzione tra formazione rivolta al personale interno e a quello esterno e ad altre attività (pubblicazioni, seminari, convegni); alla verifica delle attività di formazione post-universitaria degli atenei pubblici e privati; alla elaborazione di Linee-guida concernenti le varie figure professionali, fondamentali per la predisposizione di eventuali futuri protocolli di intesa tra Amministrazioni.

Da questo lavoro di sintesi è emerso, innanzitutto, che le attività di formazione svolte hanno ad oggetto tematiche molto varie: le donne, il diritto internazionale e umanitario, i diritti dei rifugiati, lo sviluppo e la cooperazione internazionale, i diritti delle persone coinvolte nei conflitti armati, i diritti civili, politici, economici, sociali e culturali. A titolo esemplificativo si ricordano alcune di queste iniziative tra le più qualificate. Così, in relazione alla situazione internazionale ed alle operazioni di *peace-building* e *peace-keeping*, il Ministero della Difesa prevede un'attività di formazione in materia di diritto umanitario, diritto internazionale e diritto internazionale dei conflitti armati che coinvolge il personale ad ogni grado. La Presidenza del Consiglio dei Ministri ha organizzato un corso di perfezionamento in "*Tutela e Promozione dei diritti umani*", da gennaio a giugno 2005, destinato a funzionari interni. Il Dipartimento pari opportunità (ora Dipartimento per i diritti e le pari opportunità) ha organizzato invece un corso, rivolto a circa quattromila donne ed intitolato "*Progetto Donne, Politica ed Istituzioni*". Presso il Ministero della Giustizia è stato infine avviato un "*Corso di formazione su temi internazionali e comunitari*" destinato a funzionari interni con competenze in materia di diritto comunitario e/o internazionale e che ha coinvolto circa ottanta unità nel periodo tra aprile a luglio 2005.

2.2. Gli incontri con le Organizzazioni non governative italiane

a) Incontro dell'Onorevole Sottosegretario delegato Margherita Boniver con le Organizzazioni non governative (1° marzo 2005)

Nell'ambito della preparazione dei lavori per la 61^a Sessione della Commissione Diritti Umani (Ginevra, 14 marzo – 22 aprile 2005), è stata convocata una riunione congiunta tra i componenti della delegazione italiana che avrebbero preso parte ai lavori della Commissione insieme ai membri del Comitato interministeriale dei diritti umani e le principali organizzazioni non governative italiane che si occupano con particolare riguardo delle diverse tematiche riconducibili alla tutela dei diritti umani nel nostro Paese. L'obiettivo di tale incontro era rappresentato non solo dall'ottimizzazione dei lavori

preparatori alla sessione di Ginevra ma, soprattutto, dall'azione rinnovata in questi ultimi anni per l'instaurazione di un dialogo e di un aperto confronto sui temi dei diritti umani tra le istituzioni e ampi e rappresentativi strati della società civile.

Alla riunione, presieduta dal Sottosegretario delegato, On. Margherita Boniver, sono intervenute numerose organizzazioni e, in particolare, le seguenti: A.I.B.I., Amnesty International, AMU, Antigone, Archivio Disarmo, ASAL, ASSOPACE, Banca Popolare Etica, CARITAS Italiana, Casa dei Diritti Sociali, CGIL, CGIL Nazionale – Settore Nuovi Diritti, CIR, CISL, Cittadinanza Attiva, Comitato Promozione e Protezione Diritti Umani, Comunità di S. Egidio, Donne in Nero, Federazione Chiese Evangeliche, Fondazione Basso, Fondazione Il Faro, Forum Comunità Straniere, IISMAS, ISCOS – CISL, Ius Primi Viri – CEU, Labor Mundi, Lega Diritti dei Popoli, Libera, MLAL, MOVIMONDO, Nessuno Tocchi Caino, Non c'è Pace senza Giustizia, Partito Radicale Transnazionale, PRO.DO.C.S., Progetto Sud, Save The Children, Smile Again, Sos Telefono Azzurro, Terre Des Hommes, UNIMONDO, VIDES, VIS.

Nel corso del suo intervento, il Sottosegretario Boniver ha illustrato ai presenti la situazione delle relazioni internazionali di pertinente rilevanza nell'ultimo anno, ricordando in particolare l'impegno dell'Italia nella promozione della democrazia e dei diritti fondamentali nel mondo e la grande importanza attribuita dal nostro Paese alla *"Community of Democracies"*, della quale si sarebbe discusso proprio nel corso della sessione della Commissione dei Diritti Umani delle Nazioni Unite. L'On. Sottosegretario si è poi soffermato sul tema dell'attuazione della normativa internazionale nella legislazione interna italiana, ricordando in particolare le recenti iniziative intraprese proprio dal Ministero degli Affari Esteri per dare impulso ad un nuovo processo atto ad affrontare in maniera organica tutte le questioni aperte, per il tramite del Comitato interministeriale dei diritti umani, invitandone i componenti a non risparmiare sforzi per addivenire alla soluzione dei problemi pendenti e manifestando la propria disponibilità ad un'opera di sostegno e di coordinamento.

Nel corso dell'incontro le ONG hanno promosso una comune riflessione formulando delle precise richieste al Governo di farsi interprete presso la Commissione per i diritti umani di alcune proposte inerenti soprattutto alla tortura ed alla pena di morte, nell'ottica di una moratoria e del perseguimento dell'obiettivo finale dell'abolizione della pena di morte.

b) Audizioni di Organizzazioni non governative da parte del Comitato interministeriale dei diritti umani

Tra marzo e dicembre 2005, si sono svolte presso il Comitato interministeriale dei diritti umani alcune audizioni di organizzazioni non governative (ONG). Al primo incontro erano presenti le seguenti Organizzazioni: CIR, Nessun Luogo è Lontano, Medici senza Frontiere, Antigone, Amnesty International, Non c'è Pace senza Giustizia, Forum Comunità Straniere, Casa dei Diritti Sociali e Candelaria. Al secondo incontro erano invece presenti Save the Children Italia, ECPAT ITALIA, On the Road,

Amnesty International, UNICEF ITALIA e Coordinamento italiano Servizi contro Maltrattamento e Abuso Infanzia.

Nel corso delle audizioni del 30 marzo sono state aperte molte questioni da parte dei rappresentanti delle ONG presenti. Particolarmente dibattuta è stata la tematica dell'immigrazione, richiamandosi, a titolo esemplificativo, il problema della eccessiva burocratizzazione legata al processo di regolarizzazione. Contestualmente sono state anche individuate alcune possibili soluzioni, improntate al dialogo e all'inserimento dello straniero in un'ottica di regolarità, come quella del diritto di voto amministrativo per stranieri soggiornanti da almeno cinque anni in Italia. Da segnalare la riflessione promossa riguardo all'immagine distorta che i *mass media* presentano di solito delle donne immigrate, parlandone quasi esclusivamente in riferimento alla questione della prostituzione, sottovalutando il positivo contributo che tali donne apportano alla nostra società ed alla nostra economia.

Specificata attenzione è stata rivolta alla situazione dei Centri di Permanenza Temporanea (CPT), dal punto di vista igienico-sanitario, anche in conseguenza della mancanza di collegamento tra i CPT e le istituzioni sanitarie locali, in particolare le Asl e i Sert. Altro settore d'interesse, correlato alla tematica dell'immigrazione e dibattuto nel corso di queste audizioni, è stato quello dell'asilo, in merito al quale alcune preoccupazioni sono state sollevate in riferimento alle procedure di espulsione, rilevandosi sia una insufficiente garanzia del trattamento della persona sia le molteplici difficoltà correlate all'accoglienza.

Fra le altre è stata toccata anche la tematica della tortura dal punto di vista sia del necessario adeguamento del nostro ordinamento mediante l'introduzione del reato di tortura nel Codice Penale, in conformità ai dettami normativi internazionali, sia del sostegno alle vittime della tortura, attraverso un adeguato supporto non soltanto finanziario ma anche logistico (a carico del servizio sanitario nazionale e regionale, la predisposizione di una corsia preferenziale alloggiativa e l'istituzione di un centro per le vittime della tortura, così come accade per le vittime della tratta). Tra gli altri temi affrontati nelle audizioni, si ritiene opportuno menzionare: la situazione degli istituti di pena, caratterizzata dall'annoso problema del sovraffollamento, peraltro non risolvibile attraverso un semplice intervento di carattere edilizio; la formazione del personale in materia di tutela dei diritti umani; l'argomento, a lungo oggetto di dibattiti parlamentari, del divieto di mutilazioni genitali femminili.

Il secondo incontro, che ha avuto luogo il 7 dicembre è stato incentrato sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, in quanto le organizzazioni non governative presenti sono parte del Gruppo di Lavoro per la Convenzione sui Diritti dell'Infanzia e dell'Adolescenza. Le ONG presenti hanno trattato argomenti specifici di competenza, tuttavia anche in questo caso è possibile ravvisare delle problematiche trasversali: dal problema della formazione degli operatori - per far fronte a fenomeni particolarmente complessi quali l'abuso, la tratta di minori, anche a fini di sfruttamento alla prostituzione, o degli stessi minori allievi nelle scuole militari - al turismo sessuale, per il quale è

necessaria una incisiva azione di sensibilizzazione, in senso cooperativo, tra i Paesi interessati.

Nel corso dell'incontro è stata evidenziata anche l'opportunità di far fronte al problema della mancanza di dati rispetto ai diversi fenomeni in esame, raccomandandosi la creazione di un organo centrale per la raccolta di dati ufficiali sui minori vittime della tratta, o di dati disaggregati relativi alle zone di provenienza e le condizioni culturali e socio-economiche dei ragazzi iscritti alle scuole militari. Oltre al problema dei dati, si è ravvisata anche l'assenza, nonostante la ratifica del Protocollo, di una definizione di pornografia infantile in grado di prevenire ogni forma di arbitrarietà o discrezionalità in materia, oltre che di strumenti adeguati atti a consentire l'identificazione delle vittime di pedopornografia. Infine, tutte le ONG presenti hanno raccomandato, in conseguenza della riforma del Titolo V della Costituzione, l'omogeneo utilizzo di fondi vincolati su tutto il territorio nazionale per l'attuazione di progetti e la sovvenzione di centri a tutela dei minori vittime di abuso.

2.3. La partecipazione a Convegni e seminari, i contatti con il mondo accademico

a) L'adesione del Comitato interministeriale dei diritti umani all'iniziativa "Umanitaria 2005" (Valmontone, 28 maggio – 12 giugno 2005)

Nel corso del 2005 il Comitato interministeriale dei diritti umani, nell'ottica di intensificare i contatti con la società civile e di sostenere le attività di promozione e sensibilizzazione in materia di diritti umani, ha aderito alla manifestazione ideata dal giornalista Aldo Forbice e dedicata interamente alle diverse declinazioni dei diritti umani: "Umanitaria 2005". La prima edizione di questo evento, che ha avuto luogo presso il Palazzo Doria Pamphilj di Valmontone (Roma) per due settimane consecutive (28 maggio - 12 giugno 2005), si è articolato in momenti di incontro con esperti, autori di saggi e di romanzi, attivisti e testimoni sui temi dei diritti negati ai bambini, alle donne, alle minoranze nei cinque continenti. A momenti di studio ed approfondimento, sono state alternate occasioni di spettacoli teatrali, di musica, cinema, danza. La manifestazione, pensata per il grande pubblico, si è proposta di incoraggiare la partecipazione di quanti si avvicinano per la prima volta a temi impegnativi e a volte drammatici, scegliendo un approccio divulgativo e incoraggiando la partecipazione del pubblico presente. Alcune delle serate sono state trasmesse in diretta radiofonica su Radio1 Rai. *Umanitaria* si è rivolta anche alle scuole primarie e secondarie come beneficiarie privilegiate del messaggio formativo contenuto in ciascuna delle attività proposte. A tutte le fasi della manifestazione - elaborazione del programma, interventi alle varie giornate, mostre, materiali video - hanno preso parte moltissime organizzazioni governative e non governative che si occupano di tutela dei diritti umani in Italia e nel mondo. Hanno dato la loro adesione ed hanno preso parte ai lavori iniziali, tra gli altri, il *Comitato italiano*

per l'Unicef, la Croce Rossa Italiana, Amnesty International - Sezione Italiana, Terre des hommes Italia, Medici Senza Frontiere, Save the Children Italia, ActionAid International, il Consiglio italiano per i rifugiati e il Forum della Provincia di Roma per i diritti umani.

b) Il co-patrocinio del Comitato interministeriale dei diritti umani al Convegno: *"Lo sfruttamento dei minori: tratta e turismo sessuale. Ruolo ed interventi della cooperazione italiana ed internazionale"* (Roma, 21 ottobre 2005)

Il Convegno, organizzato dalla Facoltà di Scienze Politiche dell'Università di Roma Tre e dedicato al tema dello sfruttamento dei minori sotto il duplice aspetto della tratta e del turismo sessuale, ha rappresentato un'occasione per conoscere gli attori, gli strumenti e i progetti di intervento collegati a questi fenomeni sia in un'ottica informativo-divulgativa per i non addetti ai lavori - con la partecipazione dei rappresentanti delle istituzioni nazionali, europee ed internazionali - sia per un confronto tra gli addetti ai lavori - con le testimonianze di coloro che operano in ambito italiano ed internazionale promuovendo una cooperazione mirata alla risoluzione delle disfunzioni economico-sociali ed umanitarie e alla rimozione delle pratiche inumane lesive dello sviluppo fisico e mentale dei minori. In particolare, al Convegno – introdotto dal Vice Presidente della Commissione europea, On. Franco Frattini, hanno partecipato il Ministero degli Affari Esteri – Direzione Generale Cooperazione allo Sviluppo, il Ministero della Giustizia, il Ministero per le Pari Opportunità, la Regione Lazio, il Comune di Roma, la Fondazione Monte dei Paschi di Siena, l'UNICEF, l'Organizzazione internazionale per le Migrazioni (OIM) e numerose Organizzazioni non governative. L'obiettivo ultimo del Convegno è stato l'adozione di una "dichiarazione d'intenti" che, diretta a coloro che operano o intendono operare nell'ambito della cooperazione italiana ed internazionale nel settore di riferimento, possa indurre ad una profonda riflessione per prevenire o contrastare il fenomeno dello sfruttamento dei minori.

PAGINA BIANCA

PARTE SECONDA

RAPPORTI TRA ITALIA E ORGANISMI
INTERNAZIONALI DI MONITORAGGIO SUI DIRITTI UMANI

PAGINA BIANCA

1. PREPARAZIONE E DISCUSSIONE DEI RAPPORTI PERIODICI SULLA APPLICAZIONE IN ITALIA DELLE CONVENZIONI DELLE NAZIONI UNITE IN MATERIA DI DIRITTI UMANI (GRUPPI DI LAVORO “ORDINARI”)

1.1. La discussione del IV e V Rapporto periodico italiano relativo alla Convenzione per l'Eliminazione di Ogni Forma di Discriminazione nei confronti della Donna (CEDAW, New York, 25 Gennaio 2005)

Nel meccanismo di presentazione dei rapporti periodici al Comitato delle Nazioni Unite per l'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti della donna, l'Italia ha presentato nel dicembre 2002 la versione consolidata del IV e V Rapporto relativo all'attuazione della Convenzione vigente in materia, adottata dalle Nazioni Unite il 18 dicembre 1979 ed entrata in vigore in Italia il 10 luglio 1985. A seguito dell'esame del Rapporto da parte del Comitato delle Nazioni Unite ed alla richiesta da quest'ultimo inoltrata all'Italia al fine di approfondire e raccogliere informazioni aggiornate su alcune tematiche in esso affrontate - poi soddisfatta attraverso l'elaborazione e l'invio di un apposito documento di risposta nell'ottobre 2004 - il Rapporto è stato discusso il 25 gennaio 2005 nel corso dei lavori della 32^a Sessione dell'organo di controllo (New York, 10-28 gennaio 2005).

Nel corso della sessione, il Comitato ha espresso vivo apprezzamento circa le rilevanti misure legislative e le molteplici iniziative programmatiche attuate nei settori della rappresentanza e partecipazione delle donne ai processi politici e decisionali, del contrasto ad ogni forma di discriminazione di cui le donne sono vittime sia nell'ambito sociale che in quello professionale, della prevenzione ed assistenza alle donne vittime di violenza sessuale e domestica, di repressione dei fenomeni di tratta e prostituzione registrati a livello nazionale.

Il Rapporto è stato strutturato richiamando l'attenzione su tematiche di specifico interesse quali: a) il ruolo della donna nella vita politica e il suo accesso ai pubblici uffici; b) l'accesso della donna al mercato del lavoro; c) la violenza e l'abuso commessi nei confronti delle donne; d) l'accesso ai servizi concernenti la salute.

In merito alla condizione partecipativa delle donne alla vita politica, in particolar modo ai processi decisionali, nel Rapporto si fa riferimento innanzitutto alla Legge n. 306 del 31 ottobre 2003, approvata dal Parlamento al fine di attuare la Direttiva UE 2002/73 nel nostro ordinamento. A fronte di un quadro legislativo italiano già avanzato in materia (si possono citare, a titolo esemplificativo la Legge n. 903/1977 sull'eguaglianza di genere nel luogo di lavoro ed il Decreto legislativo 26 marzo 2001, n. 151, “*Testo unico delle disposizioni legislative in materia di tutela e sostegno della maternità e della paternità*”, riguardante, tra l'altro, il congedo parentale), il recepimento della Direttiva 2002/73 ha promosso una ulteriore regolamentazione dell'eguaglianza di genere in aree quali l'accesso al mercato del lavoro, l'istruzione e la formazione, le condizioni lavorative e la sicurezza sociale. In tali contesti viene fermamente proibita ogni discriminazione diretta o indiretta, includendovi, ad esempio, le molestie sessuali ed atti connessi che un datore

di lavoro può porre in essere nei confronti di proprie dipendenti donne, qualora esse siano già vittime di comportamenti ed azioni discriminatorie.

Per quanto riguarda, invece, le iniziative intraprese per favorire l'eguaglianza di genere nella vita politica e nella società in genere, in un'ottica che richiede una più ampia partecipazione femminile nei processi decisionali alla pari degli uomini, indiscussa rilevanza assume la modifica dell'art. 51 della Costituzione, che introduce il principio di eguaglianza di genere nell'accesso alle cariche elettive ai pubblici uffici. In questa direzione va anche la Legge n. 90 approvata dal Parlamento nel 2004, attraverso la quale si stabilisce che la percentuale di candidati di ciascun sesso alle elezioni del Parlamento europeo non deve essere inferiore ad un terzo. Laddove i partiti politici non rispettino i dettami della suddetta legge, ad essi può essere imputata una sanzione che consiste in una proporzionale riduzione dei finanziamenti pubblici loro destinati. In effetti, l'applicazione della Legge n. 90/2004, in occasione delle elezioni del Parlamento europeo del giugno 2004, ha portato ad un incremento pari a circa il 20% nella presenza femminile.

In merito ai percorsi di accesso delle donne al mercato del lavoro, nel quadro delle politiche in materia di occupazione ed affari sociali dell'Unione Europea, l'Italia ha adottato importanti misure al fine di contemperare le esigenze di conciliazione tra la vita professionale e la vita familiare delle donne. Tali misure sono rinvenibili nel *Libro Bianco sul Welfare* del 2003, nel successivo *Piano d'Azione Nazionale sull'integrazione sociale*, e nella cosiddetta Legge Biagi. Proprio quest'ultimo strumento, infatti, prevede nuove forme di flessibilità – quale ad esempio la promozione del lavoro a tempo parziale - tali da consentire una soddisfacente integrazione tra responsabilità familiari e doveri professionali.

L'azione di contrasto ad ogni forma di violenza ed abuso nei confronti delle donne è stata considerata prioritaria dall'Italia in questi ultimi anni e ciò ha indotto necessariamente ad aggiornare gli strumenti legislativi già in vigore nel nostro Paese in questo specifico ambito: la Legge n. 66/1996 sulla violenza sessuale, la Legge n. 269/1998 sull'infanzia, la Legge n. 285/1997 sulla promozione dei diritti dell'infanzia, l'introduzione della disciplina di cui all'art. 18 D.lgs. n. 286/1998 (*Testo Unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero*) e del suo Regolamento attuativo (D.P.R. 31.8.99 n. 394) che prevede il rilascio del permesso di soggiorno per motivi di protezione sociale al fine di *'consentire allo straniero di sottrarsi alla violenza ed ai condizionamenti dell'organizzazione criminale e di partecipare ad un programma di assistenza ed integrazione sociale'*, la Legge n. 154/2001 sull'allontanamento forzato del coniuge violento e la Legge n. 228/2003 relativa alle misure contro il traffico di esseri umani, nella quale sono state riscritte fattispecie criminose già definite, correlate ad una nuova dimensione dei fenomeni di *'schiavitù'* contemporanea. Particolare attenzione è stata rivolta, in questo settore, alla istituzione ed all'attività condotta dalla Commissione Interministeriale presso il Dipartimento per le Pari Opportunità, organo che ha il mandato di coordinare, controllare, pianificare e valutare i programmi di assistenza attuati dalle autorità locali e dagli attori privati ex art. 18 del D.lgs. n. 286/1998.

Per quanto concerne infine l'accesso ai servizi sanitari per le donne e la cura della salute, peculiare rilevanza è stata attribuita ai contenuti del *Piano Sanitario Nazionale 2002-2004*, indicandone, tra gli obiettivi prioritari, la riduzione dei parti cesarei. Una misura operativa *ad hoc*, in questo senso, è il *Progetto Obiettivo Materno-Infantile* (D.M. 24 aprile 2000) che ha predisposto l'assicurazione di un essenziale ed adeguato livello di assistenza ostetrica e pediatrico/neonatale attraverso l'istituzione di *staff* di personale specializzato a livello regionale e interregionale, dotato di adeguate risorse tecniche. Inoltre, è stata menzionata l'iniziativa parlamentare riguardante le *"Disposizioni per la protezione dei diritti della donna che lavora, la promozione dei parti naturali e la protezione dei neonati"*, allora in discussione alla Camera dei Deputati e volta a promuovere la scelta della donna/madre di partorire in modo naturale e di assicurarle adeguata assistenza, privilegiando pertanto il benessere psico-fisico materno-infantile durante la gravidanza, il puerperio e l'allattamento del neonato.

A seguito della discussione del IV e V Rapporto consolidato, il Comitato delle Nazioni Unite per l'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti della donna ha pubblicato le proprie *Osservazioni* nel mese di febbraio 2005, riportate integralmente qui di seguito nella traduzione italiana ad opera del Comitato interministeriale dei diritti umani.

Rilievi e raccomandazioni formulati dalla Presidente del Comitato sull'eliminazione della discriminazione contro le donne (CEDAW) in seguito alla discussione del IV e V rapporto congiunto dell'Italia :

- In generale, sono stati compiuti sforzi inadeguati per attuare le raccomandazioni contenute nei precedenti Commenti conclusivi del Comitato, adottati nel 1997, in particolare con riguardo alla bassa partecipazione delle donne nella vita pubblica e politica, alla mancanza di programmi per combattere gli stereotipi attraverso il sistema educativo e all'incoraggiamento nei confronti degli uomini affinché assumano la giusta parte di responsabilità domestiche (Par. 17).

- Mancanza di una definizione di discriminazione contro le donne (in conformità con l'articolo 1 della Convenzione), nella Costituzione o nella legislazione, eccetto nel settore dell'occupazione (Par. 19).

- Mancanza di una specifica struttura nazionale per la promozione delle donne e significativa riduzione dei poteri e delle funzioni della Commissione Nazionale per l'Uguaglianza e le Pari Opportunità (Par. 21).

- Assenza di appropriate strutture nazionali che assicurino l'attuazione della Convenzione da parte delle autorità ed istituzioni regionali e locali (Par. 23).

- Persistenza e pervasività di atteggiamenti patriarcali e di stereotipi profondamente radicati riguardo ai ruoli ed alle responsabilità di donne e uomini nella famiglia e nella società. Preoccupazione inoltre per il fatto che le donne

vengono ritratte nei media e nella pubblicità come oggetti sessuali e nei loro ruoli stereotipati (Par. 25).

- Marcata sotto-rappresentazione delle donne nelle posizioni politiche e pubbliche, inclusi gli organi elettivi, la magistratura e a livello internazionale. La partecipazione politica delle donne a livello nazionale è diminuita in anni recenti e rimane tra le più basse d'Europa (Par. 27).

- Seri svantaggi affrontati dalle donne nel mercato del lavoro: scarsa presenza di donne in posizioni di alto livello, concentrazione di donne in certi settori a basso salario e a part-time, significativo divario nelle retribuzioni tra uomini e donne e mancata attuazione del principio "paga eguale per lavoro di valore eguale" (Par. 29).

- Persistenza della violenza ai danni delle donne, inclusa quella domestica, e assenza di un'ampia strategia per combattere tutte le forme di violenza contro le donne. Preoccupazione riguardo all'impatto della legge 189/2002 che riconosce potere discrezionale alle autorità locali nel porre restrizioni alle vittime del traffico e riguardo all'emanazione dei permessi di soggiorno (Par. 31-32).

- Si rileva, inoltre, l'insufficienza, nell'ultimo rapporto, di informazioni e dati analitici riguardo all'impatto delle politiche sanitarie sulle donne, la cura delle donne anziane ed i servizi sanitari accessibili alle donne nel sud Italia (Par. 33).

- Certi gruppi di donne, incluse Rom e migranti, restano in una condizione vulnerabile e marginale. Preoccupazione speciale è espressa in merito all'impatto della legge 189/2002, che impone ampie restrizioni alle donne migranti lavoratrici, ed all'assenza di leggi e politiche riguardanti i richiedenti asilo ed i rifugiati, inclusa la mancanza di riconoscimento di forme di persecuzione connesse al genere nel determinare lo *status* di rifugiato (Par. 35).

1.2. La discussione del V Rapporto periodico relativo al Patto Internazionale sui Diritti Civili e Politici (ICCPR, Ginevra 20-21 ottobre 2005)

Il Patto Internazionale sui Diritti Civili e Politici è stato adottato dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 16 dicembre 1966 ed è entrato in vigore il 23 marzo 1976. L'Italia ha firmato il Patto il 18 gennaio 1967 e lo ha ratificato il 15 settembre 1978. Attualmente sono parte del Patto 154 Stati. Il Comitato Diritti Umani delle Nazioni Unite, organo istituito dal Patto, composto da esperti indipendenti, ha il compito di monitorarne l'applicazione ad opera degli Stati parte. Questi ultimi sono obbligati a trasmettere regolarmente al Comitato rapporti periodici sulla tutela dei diritti civili e politici nel loro territorio. Gli Stati devono trasmettere i loro rapporti inizialmente un anno dopo la sottoscrizione del Patto e successivamente in qualsiasi momento il Comitato lo richieda (normalmente ogni 4 anni). Il

Comitato esamina, quindi, i rapporti ed indirizza i suoi rilievi e le sue raccomandazioni allo Stato parte sotto forma di “*Osservazioni conclusive*”. In aggiunta alla procedura di *reporting*, l'art. 41 del Patto prevede la possibilità per il Comitato di prendere in considerazione reclami tra gli stessi Stati. Il Patto è completato da due Protocolli opzionali: il Primo assegna al Comitato la competenza ad esaminare ricorsi individuali con riguardo alle presunte violazioni al Patto da parte degli Stati aderenti al Protocollo; il Secondo Protocollo Opzionale sancisce l'abolizione della pena di morte per gli Stati che vi hanno aderito. I diritti sanciti dal Patto riguardano le regole e le garanzie alla base del funzionamento dello Stato di diritto e della democrazia: si tratta sostanzialmente degli stessi diritti sanciti dalla Parte Prima della nostra Costituzione.

Il V Rapporto periodico dell'Italia è stato trasmesso alle Nazioni Unite nel marzo 2004 e successivamente esaminato da parte del Comitato di controllo appositamente costituito nel quadro della Convenzione. Il Comitato interministeriale dei diritti umani ha quindi provveduto a costituire al proprio interno uno specifico Gruppo di Lavoro per procedere all'aggiornamento del Rapporto e rispondere adeguatamente alle richieste di integrazione e di revisione formulate attraverso la cosiddetta *List of issues* dal Comitato Diritti Umani delle Nazioni Unite.

La c.d. *List of issues*, inviata all'Italia nell'aprile 2005, si componeva di ventinove domande, miranti ad ottenere un aggiornamento ed un approfondimento sui seguenti argomenti:

1. quadro generale relativo all'attuazione del Patto (*art. 2*), comprensivo di domande relative allo stato del ritiro delle Riserve italiane apposte al Patto medesimo e alla sua applicabilità alle Forze armate italiane operanti all'estero;

2. misure contro il terrorismo internazionale ed il rispetto delle disposizioni del Patto;

3. applicazione dei “*Principi d'eguaglianza e di non-discriminazione*” (*artt. 3, 20 e 26*), con riguardo soprattutto alle donne, ai lavoratori migranti, all'applicazione della c.d. Legge Mancino e ai Rom;

4. diritto alla vita e proibizione della tortura e dei trattamenti inumani e degradanti (*artt. 6 e 7*), con riguardo alla mancata introduzione del reato di tortura nel Codice Penale italiano, nonché al trattamento degli immigrati clandestini, ad eventi di massa, agli episodi verificatisi durante il G-8 di Genova del luglio 2001 ed il *Global Forum* di Napoli del marzo 2001 ed in generale all'uso della forza da parte delle forze dell'ordine;

5. proibizione della schiavitù (*art. 8*), con riguardo alla tratta di esseri umani e alle espulsioni degli immigrati;

6. sicurezza delle persone e protezione nei confronti degli arresti arbitrari (*art. 9*), con riguardo ai termini e alla durata della detenzione in caso di arresto e fermo e al trattamento nei Centri di Permanenza Temporanea e di Assistenza (CPTA);

7. trattamento delle persone private della libertà (*art. 10*), con riguardo alla situazione delle carceri italiane, soprattutto per le madri-detenate;

8. diritto ad un processo equo (*art. 14*), con riguardo alla riforma della

magistratura ed alle garanzie legislative introdotte in attuazione del novellato art.111 Cost. (sul “giusto processo”);

9. vita privata e familiare (art. 17), con riguardo al ricongiungimento familiare;

10. libertà di religione (art. 18), con riguardo al disegno di legge sulla libertà religiosa e sullo stato delle confessioni religiose in Italia e la relativa disciplina, soprattutto nei luoghi di detenzione;

11. libertà d'espressione (art. 19), con riguardo al reato di diffamazione ed al conflitto di interessi;

12. diritti delle persone appartenenti a minoranze (art. 27), con riguardo ai progetti relativi al rispetto delle minoranze linguistiche.

La risposta italiana alla *List of issues*, la cui compilazione è stata ampiamente e dettagliatamente discussa in seno al Comitato interministeriale dei diritti umani, è stata quindi inoltrata al competente organo di controllo delle Nazioni Unite nel mese di settembre 2005.

In seguito, l'Italia è stata invitata a partecipare alla discussione con i 18 esperti del Comitato Diritti Umani delle Nazioni Unite, che ha avuto luogo a Ginevra il 20 e 21 ottobre 2005 in un clima di franchezza e cordialità. Nel corso della discussione, l'Italia si è detta pronta a ritirare tutte le riserve apposte al Patto Internazionale sui Diritti Civili e Politici ad eccezione di quelle relative ai seguenti articoli del Patto, per le quali il Comitato Diritti Umani delle Nazioni Unite ha ribadito l'auspicio di un prossimo ritiro: art. 14, par. 3; art. 15, par. 1; art. 19, par. 3. Sono state invece ritirate le seguenti riserve: art. 9, par. 5; art. 12, par. 4; art. 14, par. 5.

Tra gli argomenti sollevati nel corso del confronto, una particolare attenzione è stata riservata agli approfondimenti relativi alle problematiche inerenti ai flussi di ingresso e le procedure di espulsione degli stranieri, anche in riferimento alla recente legislazione italiana in materia; l'applicabilità del Patto Internazionale alle Forze armate e di sicurezza impegnate in missioni internazionali; la situazione dei Rom, Sinti e Camminanti; la situazione carceraria; la libertà di espressione ed il conflitto di interessi; l'uso eccessivo della forza da parte delle forze dell'ordine e le conseguenti misure disciplinari; la compilazione di dati statistici sulla violenza contro le donne; la delicata materia della tortura e dei trattamenti inumani e degradanti.

La discussione si è conclusa con l'adozione delle *Osservazioni conclusive* formulate dal predetto Comitato. A tal proposito va segnalato che il Comitato Diritti Umani delle Nazioni Unite, pur apprezzando il lavoro, la dedizione e l'impegno dell'Italia e della Delegazione italiana ha richiesto delle c.d. *follow-up activities*: specifiche ed ulteriori informazioni che dovranno essere fornite entro ottobre 2006, così da poter seguire lo sviluppo di alcuni processi legislativi ed amministrativi in corso, quali quelli legati al fenomeno dell'immigrazione, soprattutto di quella illegale. In particolare, il Comitato Diritti Umani delle Nazioni Unite ha raccomandato *inter alia* all'Italia: di istituire una Commissione Nazionale per i Diritti Umani, in linea con i c. d. *Principi di Parigi*; di provvedere in modo completo al problema della discriminazione e della violenza, soprattutto quella domestica, contro le donne; di intervenire con strumenti adeguati qualora si ravvisassero casi di

“uso eccessivo della forza da parte delle forze dell’ordine” soprattutto in quegli episodi in cui fossero coinvolti esponenti di cosiddetti gruppi vulnerabili; di fornire adeguate informazioni in merito agli sviluppi dei processi legati agli eventi del 2001 di Genova e Napoli; di prestare specifica attenzione ai reati a sfondo razzista, fornendo dati aggiornati sulla materia; di ridurre i termini della custodia cautelare, in particolare in costanza di convalida delle misure del fermo e dell’arresto; di ridurre il numero dei detenuti nelle carceri favorendo l’applicazione *ex lege* delle misure alternative; di fornire ulteriori informazioni sul processo di riforma della magistratura; di prevedere specifici programmi per l’inserimento sociale dei *Rom* e, in particolare, di adottare una legge che disciplini lo *status* e la situazione dei *Rom*.

Conclusa la discussione ed in previsione della ricostituzione del Gruppo di Lavoro *ad hoc* per i necessari adempimenti inerenti le c.d. *follow-up activities*, si ricorda che il Comitato Diritti Umani delle Nazioni Unite ha fissato la data per la presentazione del VI Rapporto italiano al 31 ottobre 2009.

1.3. La preparazione del XIV-XV Rapporto previsto dalla Convenzione per l’Eliminazione di Ogni Forma di Discriminazione Razziale (CERD)

L’esercizio di predisposizione e conseguente presentazione da parte del Governo italiano del XIV-XV Rapporto periodico sull’attuazione della Convenzione per l’eliminazione della discriminazione razziale è stato portato a termine nel corso del 2005, in osservanza a quanto indicato dal relativo Comitato di controllo. Il nostro Paese aveva incontrato il Comitato in occasione della discussione del precedente Rapporto, nel luglio 2001: in quella sede l’organo si era complimentato per le informazioni fornite, esprimendo valutazioni positive e formulando talune preoccupazioni, riportate di seguito.

Il Comitato per l’Eliminazione della Discriminazione Razziale formula tali rilievi nei confronti dell’Italia a seguito della presentazione e discussione del XIII° Rapporto periodico (General, A/56/18, 8 August 2001). Per la preparazione e presentazione del XIV-XV Rapporto consolidato dell’Italia (vedi paragrafo 320 delle Osservazioni conclusive), il Comitato raccomanda di prendere in considerazione i seguenti items:

- Il Comitato invita l’Italia a promuovere una revisione dello *status* della minoranza *Rom* che ha assunto una connotazione stanziale, risiedendo da un lungo periodo di tempo sul territorio italiano. In tal senso raccomanda una consultazione con i rappresentanti *Rom*, e si ritiene preoccupato per le conseguenze derivanti dall’attivazione di un processo di riconoscimento dello *status* di apolidia della popolazione *Rom*.

- Il Comitato raccomanda all’Italia di garantire che le autorità locali operino in modo rafforzato allo scopo di prevenire e di punire atti immotivati di violenza nei confronti dei *Rom* o degli stranieri in generale.

- Il Comitato attribuisce particolare importanza all’aspetto dell’istruzione dei *Rom*, al fine di promuovere la loro integrazione nella società

italiana, apprezzando pertanto che l'Italia abbia favorito tale processo ed invitandola a procedere in tal senso.

- Il Comitato, 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 Paese - raccomanda che l'Italia adotti 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.

- Il Comitato, a fronte di un'adeguata definizione del concetto di "discriminazione razziale" nella legislazione italiana, in conformità all'art. 4 della Convenzione medesima, evidenzia però che non sussistano appropriate misure sanzionatorie nei confronti di organizzazioni di matrice razzista e quindi chiede all'Italia di procedere in tal senso.

- Il Comitato, in riferimento al dato relativo alla diminuzione di episodi di violenza razzista, ne ravvisa la non corrispondenza nella realtà, con specifico riferimento a quelli che hanno luogo in occasione di eventi sportivi. Pur apprezzando gli sforzi intrapresi dall'Italia in questo ambito, il Comitato invita lo Stato ad adottare una posizione severa nei confronti di coloro che sono responsabili di tali atti.

- Il Comitato, sulla base del dato fornito nel Rapporto in merito alla rappresentanza femminile (58,8%) nella forza lavoro straniera impiegata in lavori domestici, paventando forme di sfruttamento nei loro confronti, raccomanda che l'Italia adotti adeguate misure preventive in merito.

- Il Comitato evidenzia come il dato relativo all'aumento del numero di stranieri accusati della commissione di reati (dal 4,2% del 1991 al 9,8% del 1997) sia diretta conseguenza dell'aumento del numero di stranieri illegali presenti sul territorio italiano (84,95% denunciati e 88,77% arrestati). Poiché ciò incide sul principio di tolleranza nei rapporti tra cittadini italiani e stranieri, è importante che l'Italia riaffermi la non correlazione tra aumento di criminalità e presenza di migranti e stranieri regolari.

- Il Comitato raccomanda che l'Italia intensifichi la sua attività di natura cooperativa con i Paesi d'origine, al fine di ridurre i fenomeni di afflusso di stranieri illegali, di traffico illecito e di sfruttamento commerciale di esseri umani. Ricordando che ai lavoratori stranieri presenti sul territorio italiano è assicurato un trattamento uguale, mentre i lavoratori stranieri irregolari (pari circa al 30% della forza lavoro extra-comunitaria, che raggiunge il 50% nel Nord Italia) subiscono molteplici forme di sfruttamento, si raccomanda che l'Italia adotti tutte le misure necessarie a prevenire tale fenomeno.

- Il Comitato chiede all'Italia di fornire informazioni riguardanti l'attuazione dell'art. 6 della Convenzione, dettagliando il numero delle persone condannate successivamente ad episodi di natura razzista, le differenti modalità che hanno contraddistinto tali episodi e la posizione assunta dai tribunali interni (nello specifico, si richiedono dati aggiornati su alcuni episodi, citati nel Rapporto, occorsi tra il 1998 ed il 1999 a Venezia, Milano, Roma, Barletta, Torino e Bologna).

- Richiamando la Dichiarazione presentata dall'Italia nel 1978, relativa all'attuazione dell'art. 14 della Convenzione, il Comitato sottolinea che sino ad

ora, a fronte della possibile attivazione della procedura delle comunicazioni individuali presso lo stesso, non è stata inoltrata alcuna comunicazione individuale. Pertanto raccomanda all'Italia di promuovere la diffusione di tale strumento operativo della Convenzione.

• Il Comitato chiede all'Italia di assicurare una ampia diffusione del Rapporto e delle Osservazioni Conclusive da esso prodotte (queste ultime anche *on line*, su un relativo sito web).

Gli elementi di risposta alle Osservazioni conclusive sono stati elaborati nel corso di un ulteriore esercizio di compilazione i cui risultati verranno ampiamente descritti nel prossimo Rapporto al Parlamento risultando essi parte integrante dell'attività del Comitato interministeriale dei diritti umani per il 2006. Nel primo semestre di quest'anno, infatti, si è proceduto all'invio formale del XIV-XV° Rapporto consolidato ed integrato con gli elementi richiesti dal Comitato di controllo.

1.4. La preparazione del Piano Nazionale per i seguiti di Durban

L'impegno di tutti gli Stati partecipanti alla *Conferenza di Durban contro il razzismo, la discriminazione razziale, la xenofobia e le relative intolleranze*, tenutasi nell'agosto-settembre 2001, nonché di tutti i Paesi firmatari della *Dichiarazione* e del *Piano* adottati al termine dei lavori del Vertice, è stato quello di adoperarsi a livello interno nella predisposizione e adozione di un *Piano d'Azione nazionale per la prevenzione e repressione delle molteplici forme di natura discriminatoria che si sostanziano nella violazione dei diritti di tutti gli esseri umani* che definisse le principali linee d'intervento in materia.

Il Comitato interministeriale dei diritti umani, operando contestualmente per la predisposizione e presentazione del XIV-XV° Rapporto periodico sull'attuazione della *Convenzione delle Nazioni Unite per l'eliminazione di tutte le forme di discriminazione razziale*, ha attribuito al Gruppo di Lavoro costituito a tal fine e composto da tutte le Amministrazioni competenti per la materia, il mandato di formulare il testo del Piano Nazionale d'Azione. L'esercizio è stato concluso nel 2005 ed il *Piano* è stato inviato all'attenzione dell'Alto Commissariato per i Diritti Umani nei primi mesi del 2006, in seguito al completamento della revisione linguistica del testo.

La prima sezione del *Piano* è dedicata alla definizione dei principi costituzionali del nostro ordinamento nonché degli ulteriori strumenti legislativi vigenti in materia, con specifico riferimento al Decreto Legislativo n. 215 del 9 luglio 2003 e al Testo Unico sull'Immigrazione, al fine di inquadrare le categorie di soggetti potenzialmente più esposti a subire atti e comportamenti discriminatori: i rifugiati e i richiedenti asilo, i minori stranieri presenti sul territorio italiano – indipendentemente dal loro *status* giuridico - coloro che professano una religione diversa da quella cattolica, coloro che appartengono ad una minoranza storica, etnica o linguistica, i Rom. Per assicurare la piena ed effettiva tutela dei diritti di cui tali soggetti sono titolari, sono stati realizzati interventi di portata settoriale, la cui operatività è stata

sottolineata con particolare enfasi nei settori della giustizia, del lavoro e della salute.

La seconda sezione del *Piano* si articola nella descrizione dei principali strumenti già in funzione nel nostro Paese o ancora oggetto di interventi di natura programmatica, in un'ottica chiaramente dinamica, tipica delle azioni che devono poter essere condotte in relazione al fenomeno discriminatorio in senso lato. Si citano, a titolo esemplificativo, le misure legislative *in fieri* concernenti la materia migratoria, in particolare la partecipazione degli stranieri ai processi decisionali; gli organismi istituzionali attivi nel combattere ogni forma di discriminazione; i processi di integrazione sociale e professionale degli stranieri, in particolare dei rifugiati e richiedenti asilo, in un contesto nel quale già sono rilevabili numerosi esempi di *buone pratiche* locali; i progetti e le iniziative tese a sensibilizzare l'opinione pubblica in merito, come anche a coinvolgere coralmemente ed in modo preventivo coloro che operano in settori nei quali atti e comportamenti discriminatori hanno luogo, dalla scuola al mondo del lavoro, dal contesto sanitario a quello della giustizia.

1.5. La preparazione di documenti per il Primo Rapporto sull'attuazione del Protocollo Opzionale alla Convenzione sui Diritti dei Fanciulli coinvolti nella vendita, prostituzione e pornografia e per il Primo Rapporto sull'attuazione del Protocollo Opzionale alla Convenzione sui Diritti dei Fanciulli coinvolti nei conflitti armati

La dimostrazione di un rinnovato e forte impegno dell'Italia per la tutela dei minori in quanto vittime di violenze può essere rappresentata dalla firma e ratifica dei due Protocolli Opzionali alla Convenzione per i Diritti dell'Infanzia, recepiti con Legge n. 46 dell'11 marzo 2002, riguardanti rispettivamente il coinvolgimento dei minori in conflitti armati e la lotta alla vendita, alla prostituzione ed alla pornografia minorile. L'Italia ha presentato nel mese di giugno 2004 i due Rapporti all'attenzione del Comitato delle Nazioni Unite sui Diritti dell'Infanzia. In vista della discussione degli stessi, il Comitato ha fatto pervenire, nel mese di ottobre 2005, un documento (c.d. *List of issues*) nel quale si chiede al nostro Paese di fornire ulteriori informazioni aggiornate in merito alle tematiche trattate.

Rilievi formulati dal Comitato delle Nazioni Unite sull'Infanzia al primo Rapporto dell'Italia (CRC/C/OPSA/ITA/1) sull'attuazione del Protocollo Opzionale sulla vendita, prostituzione e pornografia infantile:

1. Con riferimento alle misure di protezione speciale, si prega di fornire dati aggiornati, se disponibili (ripartiti per sesso, età, regione) per gli anni 2002, 2003 e 2004 riguardo a:

A) numero di bambini trafficati verso e dall'Italia;

B) numero di bambini venduti a fini lavorativi, per adozione o sfruttamento sessuale,

- C) numero di casi denunciati di prostituzione e pornografia infantile;
D) numero di casi di cui sopra perseguiti penalmente;
E) numero di bambini ai quali è stata fornita assistenza e tutela legale.
2. Si prega di fornire informazioni aggiuntive riguardo al meccanismo di coordinamento volto ad assicurare l'effettiva attuazione del Protocollo Opzionale.
3. Si prega di fornire informazioni sul meccanismo indipendente di monitoraggio attivabile quando un bambino vittima di abuso inoltra direttamente istanza di ricorso.
4. Si prega di fornire ulteriori informazioni sulla allocazione di risorse a livello nazionale e regionale per l'attuazione dei diritti sanciti nel Protocollo Opzionale alla Convenzione dei Diritti dei Bambini sulla vendita e la prostituzione di bambini e la pornografia rappresentante i minori.

Al fine di predisporre i contenuti della risposta, il Comitato interministeriale dei diritti umani ha ritenuto opportuno costituire un apposito Gruppo di Lavoro che ha visto la partecipazione delle Amministrazioni interessate in via principale alla materia. Il Gruppo è stato convocato nel mese di novembre 2005 ed ha avviato l'esercizio di redazione in conseguenza della comunicazione relativa alla data di discussione dei due Rapporti in calendario per il mese di maggio 2006.

Particolare attenzione è stata dedicata dal Gruppo di Lavoro alla metodologia d'azione, sulla base delle richieste del Comitato relative alla raccolta ed elaborazione di dati di natura statistica sui fenomeni della vendita, prostituzione e pornografia infantile; mentre dal dibattito forte è emersa la necessità di fornire un quadro informativo che includa non soltanto le violazioni riconducibili a devianze patologiche (quali la pedofilia), ma anche a *'fenomeni di costume'* quali il turismo sessuale e la commissione di reati a danno di minori via Internet.

Per quanto concerne il coinvolgimento di minori in conflitti armati, sebbene nel documento del Comitato delle Nazioni Unite non sia stata formulata alcuna specifica richiesta, il Gruppo di Lavoro ha concordato circa l'opportunità di predisporre una scheda *ad hoc* nella quale fare espresso richiamo alle misure legislative e programmatiche adottate dall'Italia anche in diretta correlazione con le iniziative promosse in ambito europeo.

Va evidenziato altresì che, conformemente all'invito delle Nazioni Unite a tutti gli Stati membri affinché, nella predisposizione dei rapporti periodici, si promuova una adeguata partecipazione della società civile, il Gruppo di Lavoro del Comitato interministeriale dei diritti umani ha ritenuto opportuno incontrare gli esponenti della società civile riuniti nel *Gruppo di Lavoro per la Convenzione sui Diritti dell'Infanzia e dell'Adolescenza*. Costituitosi nel dicembre 2000 ad opera di un nutrito gruppo di organizzazioni non governative al fine di monitorare l'attuazione della Convenzione sui Diritti dell'Infanzia e dell'Adolescenza nel nostro Paese, il Gruppo CRC pubblica un Rapporto annuale sulla condizione dell'infanzia, supplementare a quello

presentato dal Governo italiano, che periodicamente sottopone al competente Comitato delle Nazioni Unite.

Gli incontri hanno avuto luogo presso il Ministero degli Affari Esteri ed hanno mirato all'instaurazione di un proficuo dialogo e di una fattiva collaborazione, proseguita anche nel 2006, in vista della preparazione del documento da presentare e discutere al Comitato di controllo. Le proposte e i rilievi formulati dai diversi componenti del Gruppo CRC hanno costituito poi materia di ulteriore confronto in sede di redazione del Rapporto italiano in particolare rispetto ad alcuni aspetti di particolare importanza legati sia ai contenuti della Convenzione che dei Protocolli Opzionali: il turismo sessuale, la prostituzione minorile, la tratta di minori, l'abuso sessuale e lo sfruttamento di minori, la pedopornografia infantile.

Per i seguiti di tale esercizio si rinvia alla Relazione dell'attività del Comitato interministeriale dei diritti umani per l'anno 2006.

1.6. Aggiornamenti al IV Rapporto sulla Convenzione contro la Tortura, in attesa della relativa discussione davanti al Comitato delle Nazioni Unite contro la Tortura (CAT)

L'Italia ha sottoscritto la Convenzione contro la Tortura il 4 febbraio 1985 e l'ha ratificata il 12 gennaio 1989. Il 10 ottobre 1989 ha poi dichiarato che, in attuazione degli articoli 21 e 22 della Convenzione in oggetto, riconosce la competenza del Comitato di controllo a intervenire in caso di ricorso promosso da uno Stato per l'adempimento degli obblighi derivanti dalla Convenzione medesima o in caso di ricorsi individuali contro l'Italia. Il Governo italiano ha anche firmato il Protocollo Opzionale alla Convenzione nell'agosto 2003 per il quale è in corso il processo di ratifica. In attesa che il Comitato contro la Tortura delle Nazioni Unite pubblichi nel novembre 2006 la *List of issues* relativa alla discussione del IV Rapporto italiano in oggetto, si ricorda che il Governo italiano, nel redigere tale Rapporto, ha tenuto in considerazione i fattori di preoccupazione e le raccomandazioni espresse dal Comitato di controllo nelle Osservazioni conclusive della sessione dell'ottobre 1999, riportate di seguito nella traduzione italiana curata dal Comitato interministeriale dei diritti umani.

Osservazioni conclusive del Comitato contro la tortura delle Nazioni Unite del 7 maggio 1999, numero A/54/44:

167. Nonostante gli sforzi compiuti dalle autorità, il sistema carcerario resta sovraffollato e privo di mezzi che rendano le condizioni generali di detenzione atte a contribuire alla prevenzione di trattamenti o pene inumane o degradanti. A tale riguardo, il Comitato nota con preoccupazione che continuano ad esservi casi di maltrattamento in carcere e che molti di questi riguardano gli stranieri.

168. Il Comitato mostra altresì preoccupazione per la mancanza di

formazione nel campo dei diritti umani, in particolare relativamente alla proibizione dell'uso della tortura da parte delle truppe che partecipano ad operazioni di *peace-keeping* ed al numero inadeguato di membri delle forze di polizia che le accompagnano, fatto che in parte è stato causa degli incidenti avvenuti in Somalia.

169. Il Comitato raccomanda che:

- a) le autorità legislative dello Stato parte inseriscano nella normativa interna il crimine di tortura come definito dall'art. 1 della Convenzione e predispongano un sistema appropriato di risarcimento delle vittime;**
- b) il Comitato sia informato dei progressi e dei risultati dei procedimenti giudiziari relativi agli incidenti in Somalia;**
- c) tutta la corrispondenza dei prigionieri indirizzata agli organismi internazionali di investigazione e di tutela sia esclusa dalle procedure di controllo da parte del personale carcerario o di altre autorità.**

Un preciso impegno è stato quindi assunto a livello internazionale attraverso una accelerazione del processo di ratifica del Protocollo opzionale alla Convenzione da parte dell'Italia e, nel quadro dell'Unione Europea, mediante un adeguamento della posizione del nostro Paese a quanto predisposto nelle *"Linee guida per la prevenzione della tortura e degli altri trattamenti inumani e degradanti"*.

A livello interno, poi, il nostro Paese ha fortemente promosso l'adozione di idonei strumenti legislativi, volti a regolare gli aspetti illegali dei fenomeni migratori e la situazione degli istituti di detenzione, con particolare riferimento alla formazione del personale; compreso lo sforzo di dotarsi di un apposito strumento legislativo atto ad inserire nell'ordinamento il reato di tortura, peraltro già presente nel Codice Penale militare di guerra. Il Gruppo di Lavoro *ad hoc* costituito nel febbraio 2005 per predisporre la documentazione necessaria ad aggiornare le informazioni contenute nel Rapporto in questione, ha deciso di aggiornarsi a settembre 2006 per poter lavorare su scadenze prioritarie legate, in particolar modo, alla discussione del V Rapporto periodico relativo al Patto Internazionale sui Diritti Civili e Politici (ICCPR, Ginevra, 20-21 ottobre 2005).

Nonostante l'aggiornamento dei lavori, si è comunque rilevata l'esigenza di raccogliere e rielaborare informazioni più dettagliate circa le supposte violenze ed i maltrattamenti negli istituti di detenzione, rilievo frequentemente mosso all'Italia nei principali consessi internazionali. Allo scopo di fornire un quadro completo sul tema, il Gruppo di Lavoro si è dimostrato concorde circa l'opportunità di organizzare singole audizioni con le organizzazioni non governative più qualificate nel settore. Questi incontri hanno avuto luogo nel marzo 2005 ed hanno coinvolto numerose organizzazioni non governative tra le più rappresentative. Dagli incontri sono emersi alcuni spunti di discussione particolarmente interessanti, accomunati dall'esigenza di promuovere la conclusione dell'*iter* legislativo per l'inclusione del reato di tortura nel Codice Penale italiano, riportando nel disposto l'art. 1 della Convenzione delle Nazioni Unite del 1984.

2. PREPARAZIONE E CURA DEI SEGUITI DELLE VISITE DI ORGANI DEL CONSIGLIO D'EUROPA (GRUPPI DI LAVORO "AD HOC")

2.1. Visita in Italia del Commissario uscente del Consiglio d'Europa, Sig. Alvaro Gil - Robles (10 – 17 giugno 2005)

Il 4 novembre 1950 fu adottata a Roma la Convenzione Europea per la Salvaguardia dei Diritti Umani e delle Libertà Fondamentali. L'Italia ha firmato la Convenzione al momento della sua adozione e l'ha ratificata il 26 ottobre 1955. Nel corso degli anni, alla Convenzione si sono venuti affiancando i cosiddetti Protocolli Addizionali (attualmente quattordici). Mentre alcuni hanno un carattere prevalentemente procedurale (ad esempio, i Protocolli n.2, n.3, n.5), altri hanno invece introdotto modifiche sostanziali alla Convenzione stessa, contribuendo, nel tempo, ad ampliarne il raggio d'azione e a rendere più efficace la tutela dei diritti e delle libertà in essa codificati. L'Italia, allo stato attuale, ha ratificato dodici dei quattordici protocolli esistenti. I due protocolli firmati ma non ratificati dal nostro Paese sono i Protocolli n.12 (firmato il 4 novembre 2000) e n.13 (firmato il 3 maggio 2002). Il Protocollo n.12 alla CEDU, entrato in vigore il 1° aprile 2005, introduce una generale proibizione di discriminazione (ampliando così quanto previsto dall'art. 14 della CEDU, che proibisce la discriminazione limitatamente al godimento dei diritti sanciti nella Convenzione stessa). Il Protocollo n.13 alla CEDU riguardante l'abolizione della pena di morte in tutte le circostanze, entrato in vigore il 1 luglio 2003, prevede appunto l'abolizione della pena di morte anche per i crimini commessi in guerra o in concomitanza con una minaccia imminente di guerra.

Nell'ambito del Consiglio d'Europa è stato istituito, nel 1999, l'ufficio del Commissario per i Diritti dell'Uomo come istituzione indipendente. Come previsto dal mandato, l'attività del Commissario è focalizzata principalmente su quattro aree d'intervento: promuovere l'educazione e la consapevolezza in materia di diritti umani, incoraggiare la creazione, laddove non esistano, di strutture nazionali per la tutela e la promozione dei diritti umani e facilitare l'attività di quelle già esistenti, identificare le inadeguatezze del sistema legislativo e della sua applicazione in ambito di diritti umani e, da ultimo, promuovere l'effettivo rispetto e il pieno godimento di questi ultimi in tutti gli Stati membri del Consiglio d'Europa.

Il primo Commissario per i Diritti dell'Uomo è stato lo spagnolo Alvaro Gil Robles, eletto dall'Assemblea parlamentare nel settembre 1999. In virtù del suo mandato e delle competenze conferitegli, il Commissario è abilitato d'ufficio ad esaminare qualsiasi questione e a fornire informazioni sulla situazione generale dei diritti dell'uomo negli Stati membri del Consiglio d'Europa.

Il Comitato interministeriale dei diritti umani, non appena ricevuta informazione della visita in Italia del Commissario, si è adoperato per dare seguito alle richieste di quest'ultimo, collaborando alla definizione di un calendario di attività ed incontri. Come concordato con i rispettivi Ministeri, il

Commissario ha incontrato: il Ministro dell'Interno, il Ministro della Giustizia, il Ministro del Lavoro e delle Politiche sociali ed il Ministro per le Pari Opportunità. Ha poi avuto modo di incontrare, tra gli altri, il Presidente della Commissione per la tutela e la promozione dei diritti umani del Senato, il Presidente della Corte Costituzionale, il Primo Presidente della Suprema Corte di Cassazione, il Procuratore Generale presso la Suprema Corte di Cassazione ed, infine, il Prefetto di Napoli. Tra le visite effettuate dal Commissario, si segnalano le seguenti: il Posto di Polizia di Frontiera aeroportuale di Fiumicino (Roma), il Centro di Permanenza Temporanea (CPT) di Ponte Galeria (Roma), l'Ospedale giudiziario psichiatrico di Aversa, l'Istituto penitenziario minorile di Nisida, il CPTA di Lampedusa, il Campo Nomadi "Casilino 900" (Roma), il Centro minori stranieri non-accompagnati "Scuola di Volo" (Roma), il Penitenziario di Rebibbia - Roma (detenuti in regime ex art. 41-bis), l'Istituto penitenziario minorile "Casal del Marmo" (Roma), il Centro di prima accoglienza per minorenni di Roma, il Centro di accoglienza per richiedenti asilo e rifugiati politici di Roma, il Centro di accoglienza del "Programma Nazionale Asilo - Ferrotel" (Roma), la Casa di reclusione femminile di Venezia e la Casa circondariale di Venezia "Giudecca".

A conclusione della sua visita in Italia, il Commissario ha espresso un caloroso ringraziamento per la eccellente organizzazione, nonché apprezzamento per la gestione ed il trattamento riservato dalle Autorità italiane agli ospiti delle diverse strutture visitate. E' degno di nota il fatto che, in questa occasione, tutte le Amministrazioni coinvolte abbiano mostrato particolare interesse e disponibilità, oltre che un atteggiamento estremamente cooperativo sia nell'organizzazione che nello svolgimento della visita del Commissario.

Quest'ultimo ha tuttavia voluto richiamare l'attenzione, in modo cortese ma fermo, su una serie di problemi poi confluiti nel proprio Rapporto inviato nel mese di dicembre 2005 con l'invito alle Autorità italiane di far pervenire eventuali contro-deduzioni e commenti ai rilievi sollevati nello stesso. Il Governo italiano ha provveduto alla redazione delle contro-deduzioni dando vita ad un documento finale di risposta (c. d. *Aide memoire*), inviato in data 13 dicembre 2005 e poi pubblicato sul sito del Consiglio d'Europa congiuntamente al Rapporto del Commissario (presentato al Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa il 14 dicembre 2005).

Nel proprio Rapporto, il Commissario affronta vari aspetti della realtà italiana nella loro evoluzione, utilizza documentate argomentazioni, non manca di evidenziare i progressi e le misure correttive messe in atto dall'Italia per adeguarsi alla normativa internazionale, ma indirizza altresì al nostro Paese numerosi rilievi e raccomandazioni. Tali raccomandazioni (trentasette in tutto) sono state sottoposte all'attenzione delle autorità italiane in conformità con l'art. 2, par. b, c ed e, e con l'art. 8 della Risoluzione (99) 50 del Comitato dei Ministri. Si riproducono qui di seguito nella loro versione integrale (nella traduzione dal francese a cura del Comitato interministeriale dei diritti umani).

• Sul funzionamento della giustizia

1. Attuare un programma di riforme per ridurre i ritardi procedurali e l'arretrato processuale in particolare semplificando le procedure;
2. aumentare/incrementare le risorse finanziarie e umane a disposizione della giustizia assumendo assistenti giuridici e giudici di pace;
3. procedere il più velocemente possibile all'esame e allo svolgimento dei processi ancora in sospeso presso le sezioni di stralcio;
4. modificare il meccanismo di prescrizione al fine di limitare i possibili abusi o procedure dilatorie.

• Sulla riforma del diritto penale

5. Adottare una legislazione che permetta la riapertura dei processi penali nell'eventualità di fatti nuovi o di decisione della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo;
6. introdurre nel Codice Penale il crimine di tortura così come è definito nel diritto internazionale.

• Sul sistema carcerario

7. Adottare delle misure rapide per diminuire il sovraffollamento delle carceri in particolare favorendo misure alternative e aumentando la capacità [di accoglienza] degli istituti penitenziari;
8. assumere il personale penitenziario [necessario] per coprire i posti attualmente vacanti e assicurare che il loro numero sia proporzionato al numero dei detenuti;
9. migliorare l'accesso dei detenuti ai servizi sanitari;
10. ampliare la gamma di attività offerte ai detenuti e in particolare le possibilità di lavoro;
11. assegnare i fondi necessari per il buon funzionamento e la riabilitazione dei centri per i minori.

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

12. Migliorare le condizioni di detenzione per i prigionieri soggetti al regime *ex art. 41-bis* in particolare rendendo più vivibili i luoghi di permanenza e tempo libero e ampliando le attività offerte;
13. assicurare a questi detenuti un sostegno psichiatrico continuo in particolare quando al regime *ex art. 41-bis* si aggiunge una pena di isolamento diurno.

• Sul sistema psichiatrico

14. Ricorrere al parere favorevole di un medico psichiatra prima di qualsiasi internamento obbligatorio (TSO);
15. aumentare il numero di posti offerti all'interno di strutture e ospedali psichiatrici particolarmente in favore dei malati cronici e a lunga degenza;
16. garantire che la permanenza dei malati detenuti all'interno di ospedali psichiatrici giudiziari (OPG) non sia dovuta alla mancanza di posti disponibili all'esterno degli stessi.

• Sulle procedure e le richieste d'asilo

17. Non ricorrere alla detenzione dei richiedenti asilo se non in casi strettamente necessari e dopo una valutazione individuale di ciascun caso;

18. migliorare le condizioni di detenzione all'interno dei Centri di Identificazione (CD) e dei Centri di Permanenza Temporanea ed Assistenza (CPTA);

19. garantire l'assegnazione dei fondi necessari al funzionamento delle commissioni territoriali;

20. provvedere al rispetto dei diritti sociali dei richiedenti asilo su tutto il territorio e in particolare in materia di accesso ai servizi sanitari;

21. attuare un programma che permetta a tutti i richiedenti asilo di beneficiare, fino al termine della procedura per l'asilo, di un alloggio dignitoso e di un pasto.

• Sul principio di non-refoulement

22. Assicurare il pieno e totale rispetto del principio di *non-refoulement* sia nella fase delle intercettazioni in mare che durante degli allontanamenti;

23. garantire una valutazione individuale di ciascun caso offrendo la possibilità agli stranieri giunti in Italia di chiedere asilo.

• Sull'allontanamento degli stranieri irregolari

24. Controllare che la decisione di espellere uno straniero sia sempre sottoposta a un controllo giudiziario e rientri nell'ambito della lotta contro il terrorismo;

25. autorizzare la presenza di un membro della Croce rossa nel caso in cui gli stranieri allontanati siano trasportati su voli non commerciali.

• Sulla situazione particolare di Lampedusa

26. Rivedere la gestione e la distribuzione degli arrivi sull'isola di Lampedusa al fine di evitare che il numero di occupanti superi la capacità massima del centro;

27. in attesa dell'apertura di un nuovo centro, migliorare le condizioni di vita nei centri esistenti, in particolare rinnovando le installazioni sanitarie;

28. fare chiarezza sulle accuse apparse sulla stampa nell'ottobre 2005 riguardanti casi di maltrattamenti e vessazioni e, all'occorrenza, sanzionare i responsabili;

29. permettere la presenza del UNHCR (Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati) dentro il centro al fine di garantire la trasparenza delle procedure.

• Sugli stranieri in situazione regolare

30. Facilitare le modalità e le procedure per l'ottenimento dei permessi di soggiorno e l'accesso all'alloggio.

• Sulla comunità Rom

31. Facilitare l'accesso ai permessi di soggiorno e, all'occorrenza, alla nazionalità ai membri stranieri della comunità Rom che risiedono in Italia da diversi anni;

32. proseguire i programmi di assistenza ai Rom per l'accesso al mercato del lavoro;

33. attuare, in modo prioritario, un programma nazionale per offrire condizioni di vita dignitose ai Rom che vivono nei campi;

34. permettere ai fanciulli irregolari, Rom compresi, di proseguire la loro educazione scolastica dopo i tredici anni.

• Sui diritti umani

35. Promuovere la creazione di un mediatore nazionale e di una istituzione nazionale per i diritti umani conforme ai principi di Parigi;

36. promuovere e rinforzare le competenze dei mediatori regionali.

• Sulla libertà dei mezzi di comunicazione

37. Dare seguito alle Conclusioni della Commissione di Venezia al fine di rispettare pienamente i principi del Consiglio d'Europa in materia di sostegno, concentrazione e controllo dei mezzi di comunicazione.

Il Comitato, facendo seguito al Rapporto del Commissario, ha coordinato i lavori che hanno portato all'elaborazione di risposte puntuali ai rilievi ed alle raccomandazioni avanzate nel Rapporto stesso. A tal fine, si è ritenuto indispensabile procedere ad uno scambio di vedute costruttivo con le Amministrazioni interessate attraverso la creazione di un Gruppo di Lavoro *ad hoc* con l'obiettivo di affrontare alla radice i problemi rilevati dal Commissario, individuando la *ratio* e le motivazioni di natura socio-giuridica alla base delle norme e degli istituti giuridici chiamati in causa nel Rapporto e identificando, nel contempo, eventuali misure correttive (se ritenute necessarie e giustificate) delle criticità in esso evidenziate.

Le risposte e le contro-deduzioni fornite dalle Amministrazioni competenti per materia sono state raccolte ed armonizzate dal Comitato interministeriale dei diritti umani per poi confluire in un unico documento presentato al Commissario il 13 dicembre 2005,¹ modulato secondo le seguenti aree tematiche:

- Funzionamento della giustizia
- Riforma del diritto penale
- Sistema carcerario
- Regime di detenzione previsto dall'articolo 41-bis
- Sistema psichiatrico
- Procedure di richiesta di asilo
- Principio di *non-refoulement*
- Allontanamento degli stranieri irregolari
- Situazione particolare di Lampedusa
- Stranieri in situazione regolare

¹ Si veda il sito del Consiglio d'Europa

http://www.coe.int/t/e/commissioner_h.r/communication_unit/documents/By_country/Italy/index.asp#TopOfPage

- Comunità Rom
- Diritti Umani
- Libertà dei mezzi di comunicazione

Una sintesi delle osservazioni italiane al Rapporto del Commissario A. Gil Robles si trova in Appendice.

2.2. Controdeduzioni del Governo italiano al Rapporto del Comitato per la Prevenzione della Tortura del Consiglio d'Europa (settembre 2005), a seguito della quarta visita "periodica" in Italia (novembre-dicembre 2004)

L'Italia ha firmato la Convenzione europea per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti il 26 novembre 1987 e l'ha ratificata il 1° febbraio 1989. Il Comitato europeo per la prevenzione della tortura agisce in base alla Convenzione citata, ed il suo mandato è quello di esaminare, per mezzo di visite e sopralluoghi, il trattamento delle persone private di libertà allo scopo di rafforzare, se necessario, la loro protezione dalla tortura e dalle pene o trattamenti inumani o degradanti. Tali visite si inseriscono quindi nel quadro delle attività di promozione e protezione dei diritti umani a livello europeo. Il Comitato europeo per la prevenzione della tortura ha illimitato accesso a ogni fonte di informazione e ad ogni luogo di privazione delle libertà, intervista in privato le persone che vi sono detenute e redige un rapporto su quanto osservato e accertato. Tale rapporto viene poi inviato al singolo Stato interessato, cui vengono rivolte le eventuali "raccomandazioni, domande specifiche ed osservazioni". Non interviene, quindi, dopo che la violazione è avvenuta per sanzionare lo Stato responsabile, bensì in fase preventiva per fornire indicazioni sul piano legislativo e operativo per rimuovere le situazioni a rischio di violazione dei diritti fondamentali di chi è privato della libertà personale.

Le Autorità nazionali devono cooperare con il Comitato garantendo immediato accesso a luoghi, persone e documenti; dal canto suo il Comitato deve aprire un dialogo con tali Autorità avendo il chiaro mandato di proteggere le persone piuttosto che quello di condannare gli Stati. Per questo deve essere garantita la riservatezza: quanto è accertato nel corso di una visita non costituisce la base di una pubblica denuncia, ma il fulcro di un rapporto da cui deve partire un dialogo volto a rimuoverne le cause. Solo se è evidente la mancata collaborazione del Governo del Paese interessato, o il suo rifiuto ad attuare le raccomandazioni ricevute, il Comitato ha il potere di rompere il vincolo della riservatezza. Si tratta comunque di una prerogativa eccezionale a cui il Comitato nella sua attività è ricorso poche volte.

Le visite possono essere di due tipi: visite periodiche, che avvengono circa ogni quattro anni, e visite *ad hoc*, quando sulla base di informazioni in possesso del Comitato, una particolare situazione richiede un intervento immediato. Le visite periodiche sono annunciate nel novembre dell'anno precedente alla loro realizzazione, non viene tuttavia specificato il periodo dell'anno in cui avranno luogo. La data esatta della visita è infatti notificata al Rappresentante permanente presso il Consiglio d'Europa dello Stato interessato quindici giorni prima del suo inizio.

L'Italia ha già ospitato, dal 1992, tre visite periodiche e una visita *ad hoc* presso il Carcere di San Vittore a Milano (nel 1996); il Governo ha richiesto, ovviamente, la pubblicazione di tutti i Rapporti relativi alle visite. L'ultima visita in Italia del Comitato europeo per la prevenzione della tortura ha avuto luogo dal 21 novembre al 3 dicembre del 2004 ed è stata curata direttamente dal Comitato interministeriale dei diritti umani.

Al fine di accogliere al meglio i membri del Comitato durante la visita, sono state tenute in considerazione le raccomandazioni del Comitato relative alla visita precedente. Nel corso delle visite ai luoghi di detenzione durante la IV visita periodica, i membri del Comitato hanno dichiarato di aver ricevuto un'eccellente cooperazione da parte delle Autorità, come anche di tutti gli interlocutori. Tra i luoghi visitati dalla delegazione si ricordano i Centri di Permanenza Temporanea di Agrigento, Caltanissetta, Lampedusa e Trapani; la Questura di Roma; la Stazione di polizia di Civitavecchia; la Stazione della polizia ferroviaria di Roma-Termini; la Casa Circondariale di Civitavecchia; gli istituti di pena di Verona-Montorio e di Parma; il Dipartimento di diagnosi e trattamento psichiatrico dell'ospedale San Giovanni di Dio di Agrigento e le stanze di detenzione dell'Ospedale di Verona. Il Rapporto della visita è stato trasmesso nel settembre 2005 alle competenti autorità italiane. In esso sono stati riportati in dettaglio gli esiti e le raccomandazioni della Delegazione del Comitato europeo per la prevenzione della tortura.

Ricevuto tale Rapporto, presso il Comitato interministeriale dei diritti umani si è costituito un Gruppo di Lavoro *ad hoc* che ha visto la partecipazione dei rappresentanti del Ministero dell'Interno, del Ministero della Giustizia, del Comando generale dell'Arma dei Carabinieri, del Ministero della Salute e della Presidenza del Consiglio dei Ministri. Le Amministrazioni coinvolte si sono soffermate sulle questioni di rispettiva competenza, affrontando in modo puntuale e completo tutte le questioni sollevate rispetto ai luoghi visitati, ma anche con riguardo alle raccomandazioni e alle osservazioni di carattere generale sullo stato della disciplina italiana in materia di istituti penitenziari e centri detentivi; sui Centri di Permanenza Temporanea e sui Centri del sistema psichiatrico nazionale.

L'esercizio condotto al fine della predisposizione del documento di risposta, quindi, è stato avviato sulla base di una iniziale disamina generale sui progressi conseguiti dall'Italia nella tutela e nella promozione dei diritti dell'uomo attraverso il rafforzamento dell'impegno contro ogni forma di tortura o trattamento inumano e degradante.

In conformità a quanto disposto dalla Convenzione, poi, laddove abbiano avuto luogo episodi di evidente violazione dei diritti umani e delle libertà fondamentali, essi sono stati segnalati e perseguiti secondo le procedure previste nel nostro Ordinamento.

Rispettati i tempi di presentazione, la pubblicazione di tale Rapporto da parte del Consiglio d'Europa sul proprio sito è avvenuta nella primavera del 2006: il Comitato interministeriale dei diritti umani si riserva quindi di riportarne i risultati in maniera più diffusa e completa nella Relazione al Parlamento per l'anno 2006.

2.3. Visita in Italia (27-30 settembre 2005) di una delegazione della Commissione europea contro il razzismo e l'intolleranza del Consiglio d'Europa (ECRI)

La *Commissione europea contro il razzismo e l'intolleranza* (ECRI) è un organismo istituito in occasione del I Summit dei Capi di Stato e di Governo dei Paesi membri del Consiglio d'Europa, svoltosi a Vienna nel 1993 ed il cui Statuto è stato di recente riformato con una risoluzione del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa approvata il 13 giugno 2002. La *Commissione* è costituita da esperti indipendenti designati dai Governi, uno per ogni Stato membro del Consiglio d'Europa. Nell'ambito del suo mandato per contrastare i fenomeni di razzismo, discriminazione razziale, xenofobia, antisemitismo e intolleranza, l'*ECRI* può in particolare:

- esaminare le legislazioni degli Stati membri del Consiglio d'Europa nel settore;
- formulare raccomandazioni agli Stati per l'attuazione di specifiche misure a livello locale, nazionale ed europeo;
- formulare raccomandazioni di carattere generale in materia;
- esaminare convenzioni ed altri strumenti internazionali nel settore per accrescerne l'efficacia.

L'*ECRI* ha il compito specifico di monitorare, all'interno degli Stati membri del Consiglio d'Europa, l'insorgenza e/o la consistenza di eventuali fenomeni di razzismo ed intolleranza. I risultati di tale attività di monitoraggio sono esposti in periodici "*Rapporti-Paese*" che, oltre ad una analisi della situazione interna, contengono anche raccomandazioni e proposte rivolte dall'organismo di controllo allo Stato-parte interessato. Tali rapporti vengono elaborati a seguito di visite periodiche effettuate in tutti i paesi membri del Consiglio d'Europa, e vengono resi pubblici dopo essere stati trasmessi ai singoli Governi, a meno che questi ultimi non vi si oppongano espressamente. Sotto forma di appendice al rapporto stesso vengono altresì pubblicate le osservazioni ed i commenti dei Governi.

L'*ECRI* ha effettuato tre visite in Italia. L'ultima ha avuto luogo dal 26 al 30 settembre 2005. La delegazione, composta dal relatore turco Sig. Gün Kut e da quello islandese Baldur Kristjánsson, accompagnati da un membro del Segretariato dell'*ECRI*, il dottor Giancarlo Cardinale, ha incontrato rappresentanti delle istituzioni centrali e locali nelle città di Roma e Napoli.

Il Comitato interministeriale dei diritti umani ha quindi provveduto ad istituire al proprio interno un apposito Gruppo di Lavoro con il compito di predisporre, sulla base dei contenuti del II Rapporto dell'*ECRI* sull'Italia, un rapporto informativo in materia di discriminazione, intolleranza e xenofobia, per fornire un quadro aggiornato degli sviluppi della legislazione e della prassi in Italia, funzionale alla delegazione nello svolgimento della sua visita. La delegazione della *Commissione europea contro il razzismo e l'intolleranza* ha incontrato a Roma alcuni alti funzionari della Presidenza del Consiglio dei Ministri, del Dipartimento per le Pari Opportunità della Presidenza del Consiglio dei Ministri, dei Ministeri della Giustizia, dell'Interno, dell'Istruzione, del Lavoro e delle Politiche sociali, della Salute.

A Napoli, invece, ha avuto luogo un incontro unico in Prefettura con il Presidente della Regione Campania, il Presidente della Provincia ed il Sindaco di Napoli, accompagnati dai loro più stretti collaboratori. Nel corso degli incontri sono stati affrontati, in generale, i problemi relativi all'immigrazione, all'integrazione degli stranieri, all'accesso ai servizi sanitari e all'educazione, al diritto d'asilo, mentre particolare attenzione è stata rivolta a temi di particolare rilievo in funzione del mandato della *Commissione*.

Nel dettaglio, rispetto al fenomeno del traffico di esseri umani, sono stati ampiamente illustrati alla delegazione la portata e gli effetti dell'art. 18 del D. Lgs. 286/98 evidenziando, nello specifico, che la *ratio* della normativa vigente non risiede esclusivamente nel carattere punitivo rispetto ai trafficanti di esseri umani, quanto nella volontà di garantire una protezione ed una tutela adeguate alle vittime del traffico; in riferimento al problema del sovraffollamento negli istituti di pena, una particolare attenzione è stata rivolta alle difficoltà oggettive nella gestione del grande numero di stranieri detenuti (circa il 33% del totale) e in genere alle condizioni di detenzione. La delegazione ha tenuto, tra l'altro, a conoscere taluni aspetti specifici della legislazione applicata nel nostro Paese in materia di discriminazione razziale, soffermandosi sull'effettiva applicazione delle disposizioni e sulla loro reale efficacia con particolare riguardo alle possibilità di accesso al lavoro e all'alloggio da parte degli stranieri.

Sono stati ampiamente trattati anche alcuni aspetti delle politiche sociali e del lavoro, soprattutto in riferimento al meccanismo di funzionamento del Fondo per le politiche sociali e alla sua distribuzione territoriale; alle procedure di ingresso nel nostro Paese di lavoratori stranieri e alla disciplina dei Centri di accoglienza, nonché ai criteri per la determinazione delle quote disponibili per la concessione dei permessi di soggiorno.

La delegazione si è anche lungamente soffermata sugli strumenti di lotta contro la discriminazione e l'antisemitismo approfondendo anche lo studio del *Comitato contro la discriminazione e l'antisemitismo* recentemente istituito presso il Ministero dell'Interno con il compito di monitorare e valutare eventuali fenomeni a sfondo razzista e antisemita; e l'analisi dell'impatto che i tragici eventi dell'11 settembre 2001 hanno determinato sia in riferimento ad un mutamento dell'atteggiamento della popolazione nei confronti degli stranieri, che rispetto ai provvedimenti legislativi adottati per affrontare la minaccia del terrorismo internazionale.

Tutti gli incontri programmati si sono svolti in un clima sereno e di collaborazione reciproca e le risposte fornite da parte italiana alle numerose e dettagliate questioni sollevate dalla delegazione sono state ritenute da quest'ultima puntuali ed esaurienti. Indubbiamente, un simile risultato rappresenta il prodotto di una attenta e approfondita preparazione dell'incontro che il Comitato interministeriale dei diritti umani ha riservato tanto rispetto alla fase organizzativa che, soprattutto, alla cura della documentazione e alla sensibilizzazione al dialogo avviata sia in ambito ECRI che nel contesto interno delle Amministrazioni coinvolte.

Come prevede lo Statuto della *Commissione europea contro il razzismo e l'intolleranza*, a seguito della visita i relatori hanno predisposto il *III Rapporto sull'Italia*, consegnato ufficialmente al Comitato interministeriale dei diritti umani nel dicembre 2005. Come indicato nella nota esplicativa premessa al *III Rapporto*, il funzionario di collegamento, individuato nella persona del Presidente del Comitato interministeriale dei diritti umani, è stato invitato a segnalare alla *Commissione*, dopo opportuna consultazione con i rappresentanti delle Amministrazioni competenti l'elenco di eventuali difformità materiali contenute nel Rapporto, nonché a perfezionare le relative contro-deduzioni da parte italiana.

Per i seguiti di tale esercizio si rinvia alla Relazione dell'attività del Comitato interministeriale dei diritti umani per l'anno 2006.

PAGINA BIANCA

PARTE TERZA

PRINCIPALI NEGOZIATI INTERNAZIONALI IN
MATERIA DI DIRITTI UMANI

PAGINA BIANCA

1. LA PARTECIPAZIONE DELL'ITALIA ALLE SESSIONI DELLE NAZIONI UNITE IN MATERIA DI DIRITTI UMANI

1.1 La 61^a sessione della Commissione per i diritti umani delle Nazioni Unite (Ginevra, 16 marzo-25 aprile 2005)

La 61^a sessione della Commissione dei Diritti Umani delle Nazioni Unite si è svolta in un'atmosfera relativamente costruttiva, confermando un *trend* positivo affiorato già nel corso della sessione precedente. Complici principali, da una parte, i recenti sviluppi del processo di pace sullo scenario mediorientale e, dall'altra, la mancata considerazione della situazione in Cecenia e Cina su cui rispettivamente Unione Europea e Stati Uniti non hanno introdotto iniziative nel corso della Sessione in oggetto. Tale rinnovato clima si è tradotto in una serie di risultati positivi per l'Unione Europea ed in particolare per l'Italia.

L'Italia, rieletta dal 2004 membro della Commissione per i Diritti Umani (CDU), è stata presente con la tradizionale preparazione di due testi relativi allo sviluppo dell'informazione pubblica in materia di diritti umani e all'assistenza in Somalia in materia di diritti umani, i cui testi sono stati adottati con un buon incremento delle co-sponsorizzazioni e soprattutto "per consenso". Con la convinzione che l'informazione resti il miglior veicolo, lo strumento di base per la diffusione dei diritti umani, nella risoluzione relativa allo sviluppo dell'informazione pubblica in materia di diritti umani, presentata con cadenza biennale, si è tenuto conto delle richieste manifestate da più parti anche in occasione del *World Summit Information Society* - la cui prima fase si è svolta a Ginevra nel dicembre 2003 sotto la Presidenza italiana dell'UE - di divulgare i diritti umani e di lanciare il Programma Mondiale per l'Educazione ai Diritti Umani. La "Risoluzione della Presidenza" sull'assistenza alla Somalia in materia di diritti umani, presentata anche nel 2005, ha incoraggiato la ricostruzione di un Paese che, seppur dilaniato da anni di guerra civile e da una gravissima crisi umanitaria, ha cominciato recentemente a riacquistare una propria identità. E' stata intenzione dell'Italia attirare l'attenzione della CDU presentando un testo molto più focalizzato sul rispetto degli *standard* internazionali e sul rilancio del Pacchetto di Rapida Assistenza fortemente voluto dal Segretario Generale delle Nazioni Unite.

Impegno diffuso anche per le risoluzioni relative alla "*Community of Democracies*", che ha mosso i suoi primi passi, nel 1999, sotto l'impulso dell'Amministrazione Clinton, ma ha trovato la propria consacrazione ufficiale con la Conferenza ministeriale di Varsavia del giugno 2000, alla quale parteciparono oltre 100 Stati. Essa mira a realizzare un più stretto coordinamento tra i Paesi che condividono i valori della libertà e della democrazia, creando una rete fra Nazioni con un diverso grado di maturazione democratica per lo scambio di esperienze e la promozione di forme di collaborazione nei fori internazionali competenti. In seno alla 61^a sessione della CDU è continuata la lenta marcia della "*Community of Democracies*" con l'approvazione delle tre tradizionali risoluzioni sui rapporti

tra diritti umani e democrazia; inoltre gli interventi della Presidenza cilena del *Convening Group*, a nome anche degli Invitati Speciali (Italia, Romania, Perù) - sia durante il dibattito in aula che in un evento pubblico organizzato dal Partito Radicale - hanno senz'altro contribuito a consolidare il profilo e la visibilità della *Community*. L'Italia è stata ammessa finalmente come membro del *Convening Group* della "*Community of Democracies*" nel settembre 2005. Nel 2005 la Presidenza del *Convening Group* è stata esercitata dal Cile che ha tenuto a Santiago nel maggio 2005 la terza Conferenza ministeriale della "*Community of Democracies*", alla quale l'Italia ha partecipato ad alto livello.

Nell'ambito delle risoluzioni tematiche, una diffusa attività è stata condotta inoltre per aumentare il numero dei co-patrocinatori della risoluzione sulla pena di morte: ai 76 Stati del 2004 si sono aggiunti Nicaragua, Seychelles, Sao Tome e Principe, Federazione Russa e Capo Verde. L'Italia, come negli anni passati, ha intrapreso tale azione in via prioritaria, ricevendo anche il plauso dei rappresentanti di Organizzazioni non governative per l'azione di stimolo da essa esercitata d'intesa con la Presidenza lussemburghese.

Come in passato, inoltre, la *cristianofobia* è stata condannata, assieme ai fenomeni dell'*islamofobia* e dell'*antisemitismo*, nelle Risoluzioni sull'intolleranza religiosa e sulla incompatibilità tra democrazia e razzismo, nonché in quella sui seguiti di Durban, presentate rispettivamente dall'UE, dal Brasile e dal Gruppo Africano. E' stata approvata poi a larga maggioranza la Risoluzione presentata dalla Federazione russa intesa a condannare il neonazismo. I serrati negoziati alla vigilia del voto tra la Delegazione lettone e quella russa hanno consentito di evitare che nel testo figurassero riferimenti espliciti a fenomeni di commemorazione delle «*Waffen SS*» - che interessano appunto la Lettonia nel contesto di periodiche rievocazioni della resistenza antirussa durante la Seconda Guerra Mondiale - ed hanno posto le basi per un unanime voto positivo da parte dell'UE. Data la ricorrenza del 60° anniversario dell'Olocausto, la posizione dell'UE - e dell'Italia, che si è adoperata a tal fine - è stata particolarmente apprezzata anche da Israele.

Anche i temi collegati al diritto allo sviluppo - tradizionalmente terreno di scontro tra Paesi del Nord e Paesi del Sud del Mondo - sono stati affrontati positivamente. La risoluzione sul diritto allo sviluppo, adottata a larga maggioranza, ha riscosso il voto favorevole di tutti i *partner* europei, anche sulla base dell'approvazione consensuale delle Conclusioni del relativo Gruppo di Lavoro delle Nazioni Unite. Altrettanto consensuale è stato l'esito della discussione sulle multinazionali e diritti umani, che prevede la nomina di uno *Special Representative* del Segretario Generale incaricato, tra l'altro, di "identificare e chiarire gli *standard* di responsabilità sociale delle imprese multinazionali".

Tra le principali novità tematiche di questa sessione si colloca anche l'istituzione consensuale di un Relatore Speciale in materia di diritti umani e terrorismo, che potrà quindi effettuare visite a livello-Paese sui cui esiti riferirà poi in Assemblea Generale e in Commissione Diritti Umani. Altrettanto significativa l'approvazione, dopo 15 anni di lavori preparatori, dei "Principi-Guida in materia di diritto alla riparazione", una sorta di compendio - passato all'esame dell'UNGA 2006 - del diritto vigente a livello internazionale sui

rimedi a disposizione delle vittime di gravi violazioni dei diritti dell'uomo e del diritto umanitario per soddisfare il diritto alla riparazione.

In riferimento poi alle risoluzioni geografiche (che hanno espresso condanna per la situazione dei diritti umani in Corea del Nord, Myanmar, Bielorussia, e Cuba) sono stati ottenuti risultati di voto migliori rispetto allo scorso anno, sia pur di stretta misura. Si è registrata, *in extremis*, un'importante convergenza tra UE e Gruppo Africano sulla situazione in Sudan. Infatti, il testo introdotto da parte africana, riflette le principali preoccupazioni europee in relazione ai fatti in Darfur e in Sudan, pur essendo stato approvato per consenso in un contesto di assistenza tecnica. Anche rispetto all'iniziativa dell'UE riguardante l'Afghanistan, il risultato è stato complessivamente positivo.

La sessione si è conclusa con un risultato deludente anche sul razzismo, su cui il Gruppo africano ha dato prova di una notevole intransigenza nel voler promuovere azioni ulteriori rispetto alla piattaforma di Durban, in controtendenza rispetto all'andamento consensuale del relativo Gruppo di Lavoro che si era tenuto a ridosso della CDU e all'idea che tale gruppo fungesse da motore essenziale per far avanzare la lotta al razzismo a livello interno ed internazionale nel solco tracciato dalla Conferenza di Durban.

Altro argomento che ha suscitato un acceso dibattito è stato quello delle detenzioni nella base navale di Guantanamo, introdotto da una specifica iniziativa cubana che non ha, comunque, avuto seguito. L'UE è stata coinvolta dalle accuse di *double standards* formulate da Cuba, ma ha potuto comunque giustificare il proprio voto negativo anche alla luce delle dichiarazioni americane tendenti ad accettare – almeno implicitamente – il principio della visita dei “*Meccanismi Speciali*” della CDU a Guantanamo e a rinviare ad un secondo momento la definizione delle relative modalità.

Infine, la riforma della Commissione Diritti Umani. Il Gruppo Africano ha presentato tardivamente – senza farlo precedere né seguire da un reale negoziato - un progetto di decisione sull'istituzione di un *open-ended Working Group* incaricato di esaminare le proposte di riforma di Kofi Annan nel settore dei diritti umani e di sottoporre poi le proprie conclusioni ad un'apposita Sessione Speciale della CDU. A niente sono valsi i tentativi di compromesso esperiti dall'UE. Gli africani non hanno mostrato alcuna apertura negoziale, forti anche del sostegno *ob torto collo* dato loro dai latino-americani e dagli asiatici, inizialmente incerti, e la risoluzione è passata con un'ampia maggioranza.

L'Unione Europea si è confermata come il principale motore della CDU, contribuendo a difenderne efficacia e credibilità; è emersa tuttavia l'esigenza di seguirne con particolare attenzione il processo di riforma.

1.2. L'Assemblea Generale delle Nazioni Unite – I lavori della Terza Commissione (New York, 3 ottobre – 23 novembre 2005)

Nel corso della sessione che si è conclusa il 23 novembre 2005, la Terza Commissione ha adottato sette progetti di risoluzione riguardanti le

questioni di genere, introdotti ai punti 64 e 65 dell'agenda dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite. Tutti i progetti di risoluzione, ad eccezione dei testi riguardanti le attività del CEDAW e dell'INSTRAW, sono stati adottati per consenso.

Il 21 novembre 2005, la Terza Commissione ha adottato per consenso il progetto di risoluzione presentato da Ecuador, Guatemala e Perù ed intitolato *"Programme of action for the second international decade of the world's indigenous people"*. L'Unione Europea non ha raggiunto una posizione comune sul testo, che l'Italia ha sostenuto insieme a Danimarca, Estonia, Finlandia, Grecia, Spagna ed Ungheria.

Contestualmente, al punto 70 dell'agenda ovvero *"Right of peoples to self-determination"*, la Terza Commissione ha adottato per consenso il progetto di risoluzione pakistano intitolato *"universal realization of the right of peoples to self-determination"*. Malgrado gli sforzi effettuati dalla Presidenza britannica, l'Unione Europea non è pervenuta ad una posizione comune sulla risoluzione in oggetto, che ha suscitato talune perplessità; l'adozione del testo per consenso ha tuttavia evitato una spaccatura del voto europeo.

Tra le risoluzioni adottate per consenso dalla Terza Commissione, si ricordano sei progetti di risoluzione correlati al tema dello sviluppo sociale, presentate rispettivamente dalla Giamaica per conto del gruppo dei 77 più Cina, dalle Filippine dalla Mongolia e dal Brasile.

Al punto dell'agenda 71 (a) – *Human rights questions, implementation of human rights instruments* – la Terza Commissione ha preso in esame ed ha adottato tre progetti di risoluzione.

Nell'ambito invece del punto 71 (b) – *Human rights questions, including alternative approaches for improving the effective enjoyment of human rights and fundamental freedom* – la Terza Commissione ha preso in esame e ha adottato venti progetti di risoluzione. In assenza dell'accordo necessario per una loro adozione consensuale, due progetti di risoluzioni sono stati per contro ritirati.

La Terza Commissione ha inoltre adottato due progetti di risoluzione presentati sotto il punto 69 dell'agenda dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, intitolato *"Elimination of racism and racial discrimination"*. Il progetto di risoluzione presentato dalla Federazione Russa è stato adottato a seguito di una votazione richiesta dagli Stati Uniti, ottenendo 97 voti a favore, 4 voti contrari e 63 astensioni, fra cui tutti gli Stati membri dell'Unione Europea. Il rappresentante britannico ha preso la parola prima della votazione per illustrare le ragioni dell'astensione dell'UE.

Il progetto di risoluzione presentato dalla Giamaica per conto degli Stati membri del G77, è stato ugualmente adottato a seguito di una votazione richiesta dagli Stati Uniti, ottenendo 172 voti favorevoli (fra cui tutti gli Stati membri dell'Unione Europea), 3 voti contrari (Stati Uniti, Israele ed Isole Marshall) e 2 astensioni (Australia e Canada). Nel rapporto interinario del Relatore Speciale, Doudou Diène, vengono espressamente citati alcuni studi sulla detenzione e le pratiche relative all'espulsione dei rifugiati e dei richiedenti asilo in Italia.

Successivamente, il 16 e 23 dicembre 2005, l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite si è riunita per procedere all'adozione di una serie di risoluzioni –

tra cui quelle relative ai diritti del fanciullo, ai disabili, alle donne ed alla situazione dei diritti umani in Myanmar - così come indicato in precedenza dalla Terza Commissione e per le quali si era dovuto attendere l'esame da parte della Quinta Commissione in quanto comportanti implicazioni finanziarie per il bilancio delle N.U.: sono state adottate ben 35 risoluzioni *per consensus*, mentre per altre 16 è stato necessario il voto.

2. RIFORMA DEL SETTORE DEI DIRITTI UMANI DELLE NAZIONI UNITE: NUOVO CONSIGLIO DEI DIRITTI UMANI E “TREATY BODIES”

La riforma in atto nel settore dei diritti umani concerne da un lato la creazione del *Consiglio dei Diritti Umani* al posto della Commissione Diritti Umani (CDU), dall'altro lato attiene alla creazione di *un organo permanente dei trattati unificato*, sostitutivo dei Comitati (i c.d. *Treaty bodies*) previsti dalle principali Convenzioni internazionali sui diritti umani.

Il superamento della CDU è stato suggerito dai limiti della stessa: *membership* politicizzata e non qualificata, procedure ripetitive, lavori limitati nel tempo. In merito alla riforma le posizioni sono state molto divergenti, con una tendenza degli occidentali per una riforma approfondita e significativa e di molti paesi in via di sviluppo per una formula meno impegnativa e rigorosa.

L'Italia ha sostenuto l'esigenza di elevare la trattazione dei diritti umani in ambito ONU allo stesso livello delle questioni relative allo sviluppo, alla pace e alla sicurezza e di elevare in prospettiva il Consiglio dei diritti umani ad organo principale dell'ONU affinché la centralità dei diritti umani venisse riflessa anche sul piano istituzionale. La proposta italiana sull'elezione dei membri è stata quella di richiedere una maggioranza qualificata degli Stati membri presenti e votanti dell'Assemblea, per evitare che un gruppo regionale solo potesse esprimere il suo candidato, e che ogni Paese candidato assumesse solennemente l'impegno di adottare tutti gli impegni internazionali in materia di diritti umani ed attuarne le disposizioni. I negoziati sono sfociati, il 15 marzo 2006, nell'approvazione a New York, dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, della risoluzione che istituisce il *Consiglio dei diritti umani* (“*Human Rights Council*” – HRC). Si tratta di un risultato molto importante per i diritti umani nell'ambito delle Nazioni Unite: di questo nuovo organismo si dirà diffusamente nella Relazione per l'anno 2006, ci si limiterà qui a fornire alcuni elementi utili di raffronto con la CDU.

La Commissione era composta da 53 Stati, mentre il Consiglio sarà composto da 47, e vedrà inoltre, al pari della Commissione, la partecipazione di osservatori, inclusi gli Stati non membri del Consiglio, agenzie specializzate, altre organizzazioni governative, le istituzioni nazionali per i diritti umani e le ONG: in altri termini, il Consiglio, al pari della Commissione, costituirà anche il *forum* internazionale per il dialogo su temi concernenti tutti i diritti umani. Il nuovo Consiglio, sempre con base a Ginevra, a differenza della Commissione è un organo quasi permanente che monitorerà con continuità la situazione internazionale. L'elezione dei componenti avverrà a maggioranza assoluta dei membri delle Nazioni Unite: in tal modo, a differenza del passato, nessuno dei 5 Gruppi Regionali in cui sono divisi i Paesi aderenti alle Nazioni Unite potrà più eleggere o designare da solo i propri candidati, ma avrà necessariamente bisogno del concorso dei voti dei paesi appartenenti ad altri Gruppi Regionali.

Previsione assolutamente innovativa in sede di Nazioni Unite è la possibilità di sospendere, con la maggioranza dei due terzi dell'Assemblea Generale, i diritti di *membership* (in primo luogo il diritto di voto) dei paesi violatori dei diritti umani. Altro elemento importante, la cui introduzione era

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

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.

• **Perplessità 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 Ersiliagrazia 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**