

# SENATO DELLA REPUBBLICA

— XV LEGISLATURA —

**Doc. CXXI**  
**n. 2**

## RELAZIONE

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

(Anno 2006)

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

**Presentata dal Ministro degli affari esteri**

(D'ALEMA)

—————  
**Comunicata alla Presidenza il 18 luglio 2007**  
—————



## INDICE

Nota introduttiva .....	Pag.	5
Presentazione .....	»	7
PARTE PRIMA .....	»	9
RAPPORTI TRA ITALIA E ORGANISMI INTERNAZIONALI DI MONITORAGGIO SUI DIRITTI UMANI .....	»	9
1. I rapporti periodici sull'applicazione in Italia delle conven- zioni delle Nazioni Unite in materia di diritti umani e le visite di relatori speciali .....	»	11
1.1. <i>Presentazione dei Rapporti sull'attuazione dei Proto- colli opzionali alla Convenzione sui diritti del fan- ciullo (Ginevra, 16 maggio 2006)</i> .....	»	11
a) <i>Presentazione del primo Rapporto sull'attuazione del Protocollo opzionale alla Convenzione sui diritti del fanciullo riguardante il coinvolgimento dei fanciulli nei conflitti armati</i> .....	»	12
b) <i>Presentazione del primo Rapporto sull'attuazione del Protocollo opzionale alla Convenzione sui diritti del fanciullo riguardante la vendita, prostitu- zione e pornografia infantile</i> .....	»	16
1.2. <i>Visita in Italia del Relatore speciale delle Nazioni Unite sulle forme contemporanee di razzismo, discri- minazione razziale, xenofobia e relative intolleranze, Doudou Diène (9-14 ottobre 2006)</i> .....	»	21
1.3. <i>Seguiti della discussione del V Rapporto periodico re- lativo al Patto internazionale sui diritti civili e politici</i> .....	»	24
2. Le visite degli organismi del Consiglio d'Europa e conse- guenti adempimenti .....	»	26
2.1. <i>Visita «ad hoc» in Italia del Comitato europeo per la prevenzione della tortura del Consiglio d'Europa (16- 23 giugno 2006)</i> .....	»	26
2.2. <i>Seguiti della visita in Italia (27-30 settembre 2005) della Commissione europea contro il razzismo e l'intolleranza del Consiglio d'Europa</i> .....	»	27
3. Le risposte ai questionari in materia di diritti umani ...	»	30

PARTE SECONDA .....	Pag.	37
ATTIVITÀ DI STUDIO E ANALISI DEL COMITATO INTERMINISTERIALE DEI DIRITTI UMANI .....	»	37
1. Attività di studio e analisi derivante dai rilievi e dalle raccomandazioni indirizzati all'Italia da parte degli organismi di monitoraggio in materia di diritti umani .....	»	39
1.1. <i>Studio sugli adempimenti legislativi necessari per l'adeguamento agli obblighi internazionali</i> .....	»	39
1.2. <i>Studio sullo status delle popolazioni rom, sinti e camminanti presenti in Italia</i> .....	»	41
1.3. <i>Riunione consultiva degli agenti nazionali della Commissione europea contro il razzismo e l'intolleranza del Consiglio d'Europa - ECRI (Strasburgo, 20 novembre 2006)</i> .....	»	44
PARTE TERZA .....	»	47
PARTECIPAZIONE ALL'ATTIVITÀ DELLE NAZIONI UNITE IN MATERIA DI DIRITTI UMANI .....	»	47
1. La 62 <sup>a</sup> sessione della Commissione per i diritti umani delle Nazioni Unite (Ginevra, 27 marzo 2006) .....	»	49
2. Le prime sessioni del Consiglio dei diritti umani delle Nazioni Unite (Ginevra, 19-30 giugno, 18 settembre - 6 ottobre, 29 novembre - 8 dicembre, 12-14 dicembre 2006) ..	»	49
3. La 61 <sup>a</sup> sessione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite - I lavori della Terza Commissione (New York, 2 ottobre - 8 dicembre 2006) .....	»	54
APPENDICI .....	»	57
I. Studio della problematica delle popolazioni rom, sinti e camminanti presenti in Italia .....	»	59
II. Osservazioni conclusive del Comitato per i diritti del fanciullo in seguito all'analisi dei rapporti presentati dall'Italia sui protocolli opzionali alla Convenzione sui diritti del fanciullo .....	»	69
III. Natura, funzionamento e composizione del CIDU ....	»	81
ACRONIMI E SITI DI INTERESSE .....	»	87

**NOTA INTRODUTTIVA**  
**DEL MINISTRO DEGLI AFFARI ESTERI**

La Relazione annuale al Parlamento sull'attività del Comitato interministeriale dei diritti umani (CIDU) e sulla situazione dei diritti fondamentali in Italia rappresenta – proprio come era nelle finalità della legge 19 marzo 1999, n. 80, che l'ha prevista e di cui sono il primo firmatario – un importante strumento conoscitivo del processo di attuazione delle Convenzioni internazionali in materia di diritti umani nel nostro Paese e un impulso prezioso per il costante esercizio di adeguamento e perfezionamento dell'ordinamento interno in materia.

La crescente attenzione che il Governo presta alla dimensione umanitaria della politica estera e alla centralità dei diritti umani nel sempre più complesso sistema delle relazioni internazionali, tra l'altro, proprio nel corso di quest'ultimo anno si è caricata di significati e responsabilità ulteriori in virtù del voto dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite che ha consentito all'Italia di ottenere il seggio al Consiglio per i Diritti Umani delle Nazioni Unite per il triennio 2007-2010.

Il nostro Paese è quindi ora chiamato ad una partecipazione diretta nella costruzione di una nuova cornice multilaterale per la protezione e la promozione dei diritti umani che si concentra, in modo particolare, nella definizione del sistema di esame periodico della situazione dei diritti umani cui indistintamente tutti gli stati, ed in primo luogo ciascun Paese membro del Consiglio dovranno sottoporsi. E' infatti solo con un rafforzamento dei meccanismi di monitoraggio del rispetto delle Convenzioni internazionali ed il rinnovamento delle istituzioni che si può dimostrare che esse sono ancora capaci di svolgere una funzione efficace e credibile.

Il processo di riforma avviato a livello internazionale comporta necessariamente una riflessione della politica nazionale chiamata ad affrontare questa sfida con una rinnovata coerenza dei comportamenti interni. La convinzione del Governo è che solo istituzioni capaci di decidere

e di agire prontamente in un sistema integrato e interdipendente, riusciranno a promuovere quei mutamenti essenziali al corretto adeguamento normativo e sociale che tenda a sviluppare un aspetto nuovo della politica, con il fermo obiettivo di garantire la pace, la democrazia, il rispetto dei diritti umani.

È inderogabile dare rilievo ad una dimensione della politica estera rappresentata dall'impegno intorno a grandi questioni di principio che toccano valori fondamentali proprio come quello dei diritti umani. Ne è testimonianza più recente la candidatura che ha fatto approdare con successo l'Italia al Consiglio dei Diritti Umani assumendo già l'impegno ad adoperarci per l'abolizione della pena di morte, la promozione della democrazia e della legalità, la protezione dei minori da ogni forma di violenza e sfruttamento, il contrasto di ogni forma di discriminazione e di intolleranza, la lotta contro la tortura.

In conclusione, e ferma restando una costante attenzione verso la dimensione interna, ritengo che la tutela dei diritti umani debba avere un ruolo essenziale in una politica estera che voglia darsi, come credo sia giusto, una forte connotazione etica.

Massimo D'Alema

## **PRESENTAZIONE**

L'ottava Relazione al Parlamento sull'attività svolta dal Comitato interministeriale dei diritti umani (CIDU) intende offrire una sintesi dei vari impegni cui il nostro Paese ha dovuto far fronte nel corso del 2006 in funzione della sua adesione alle principali Convenzioni internazionali in materia di diritti umani e la cui gestione rientra nelle competenze proprie del DU.

Il documento recepisce con criterio cronologico i mutamenti, di nomina e di competenze, introdotti nelle varie Amministrazioni dal decreto legge del 18 maggio 2006, n. 181, convertito in legge 17 luglio 2006, n. 233, che ha determinato un riordino delle attribuzioni della Presidenza del Consiglio dei ministri e di alcuni Ministeri.

La Prima Parte della Relazione al Parlamento fornisce, in una rapida sintesi, i risultati dei Rapporti periodici presentati dall'Italia sull'attuazione, nel nostro Paese, delle Convenzioni internazionali in materia di diritti umani e predisposti nel corso del 2006 per i competenti organi di monitoraggio delle Nazioni Unite e del Consiglio d'Europa.

Il contenuto di questa parte si riflette parzialmente nella Seconda Parte, in cui figura una sintetica illustrazione dei risultati cui è pervenuto il CIDU nel lavoro di elaborazione di possibili soluzioni per rispondere ai rilievi ed alle raccomandazioni sollevati dagli organismi internazionali preposti al controllo e al monitoraggio delle singole Convenzioni.

Infine, nella Terza Parte viene effettuata una panoramica dei più recenti sviluppi che hanno caratterizzato il sistema dei diritti umani in seno alle Nazioni Unite, con particolare riguardo alla partecipazione italiana all'ultima sessione della Commissione per i diritti umani di Ginevra e alle prime sessioni del nuovo Consiglio dei diritti umani, nonché ai lavori della Terza Commissione della 61<sup>a</sup> sessione dell'Assemblea Generale.





**PARTE PRIMA**

**RAPPORTI TRA ITALIA E ORGANISMI  
INTERNAZIONALI DI MONITORAGGIO SUI DIRITTI UMANI**



## **1. I RAPPORTI PERIODICI SULL'APPLICAZIONE IN ITALIA DELLE CONVENZIONI DELLE NAZIONI UNITE IN MATERIA DI DIRITTI UMANI E LE VISITE DI RELATORI SPECIALI**

### **1.1. Presentazione dei Rapporti sull'attuazione dei Protocolli opzionali alla Convenzione sui diritti del fanciullo (Ginevra, 16 maggio 2006)**

La Convenzione sui diritti del fanciullo, fatta a New York nel 1989 e ratificata dall'Italia con legge 27 maggio 1991, n. 176, è corredata da due Protocolli opzionali riguardanti rispettivamente il coinvolgimento dei minori nei conflitti armati e la lotta alla vendita, alla prostituzione ed alla pornografia minorile, firmati e ratificati dall'Italia con legge 11 marzo 2002, n. 46.

Il nostro paese ha presentato nel mese di giugno 2004 i due relativi rapporti all'attenzione del Comitato delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo. In vista della discussione degli stessi, il Comitato ha fatto pervenire, nel mese di ottobre 2005, un documento (c.d. *List of issues*) contenente la richiesta di informazioni aggiornate in merito alle tematiche trattate.

Al fine di predisporre i contenuti della risposta, il Comitato interministeriale dei diritti umani (CIDU) ha ritenuto opportuno costituire un apposito gruppo di lavoro, che ha visto la partecipazione delle amministrazioni interessate in via principale alla materia - Ministero del lavoro e delle politiche sociali, Dipartimento per le pari opportunità della Presidenza del Consiglio dei ministri, Ministero della difesa, Ministero della giustizia - e dell'UNICEF Italia, e si è avvalso della consulenza del Prof. Luigi Citarella<sup>1</sup>. Il gruppo è stato convocato nel mese di novembre 2005 ed ha avviato l'esercizio di redazione in vista della discussione dei due rapporti, prevista per il mese di maggio 2006.

Particolare attenzione è stata dedicata dal gruppo di lavoro alla raccolta ed elaborazione di dati di natura statistica sui fenomeni della vendita, prostituzione e pornografia infantile, nonché di informazioni relative a *'fenomeni di costume'* quali il turismo sessuale e la commissione di reati a danno di minori via Internet.

Per quanto concerne il coinvolgimento dei minori nei conflitti armati, il gruppo di lavoro ha predisposto una scheda *ad hoc* contenente le misure legislative e programmatiche adottate dall'Italia anche in diretta correlazione con le iniziative promosse in ambito europeo.

Il gruppo di lavoro del CIDU ha ritenuto altresì opportuno incontrare gli esponenti della società civile riuniti nel *Gruppo di lavoro per il monitoraggio della 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 del fanciullo nel nostro paese. Gli incontri hanno avuto luogo presso il Ministero degli affari esteri ed hanno consentito di instaurare un proficuo dialogo ed una fattiva collaborazione. Il Governo italiano è consapevole infatti che tra i

<sup>1</sup> Già Segretario generale del CIDU, già membro del Comitato per i diritti del fanciullo dal 2001 al 2005 e nuovamente a partire dal 1° marzo 2007

suoi compiti primari vi è il rafforzamento del confronto e del dialogo con la società civile ed in particolare con le Associazioni che rappresentano il mondo dell'infanzia e dell'adolescenza. Ciò nel convincimento che il costante lavoro di monitoraggio e verifica, svolto in particolare dal Gruppo di lavoro per la Convenzione sui Diritti dell'Infanzia e dell'Adolescenza, rappresenta per le istituzioni uno strumento di stimolo, crescita e di orientamento dell'azione nel percorso di attuazione delle previsioni convenzionali. Il Comitato interministeriale ha preso quindi buona nota del Terzo Rapporto sull'attuazione della Convenzione e dei Protocolli opzionali e ne ha fatto oggetto di un'attenta riflessione per i suoi prossimi adempimenti.

Al termine del lavoro svolto, il CIDU ha trasmesso la risposta italiana al competente organo di controllo delle Nazioni Unite. La successiva discussione con gli esperti del Comitato ha avuto luogo a Ginevra il 16 maggio 2006, con la partecipazione del Segretario generale del CIDU in qualità di capo delegazione, del Prof. Citarella come coordinatore, dei rappresentanti del Ministero della giustizia, del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, del Ministero della difesa e del Dipartimento per i diritti e le pari opportunità della Presidenza del Consiglio dei ministri, nonché degli esperti del CIDU.

**a) Presentazione del primo Rapporto sull'attuazione del Protocollo opzionale alla Convenzione sui diritti del fanciullo riguardante il coinvolgimento dei fanciulli nei conflitti armati**

La discussione relativa al Protocollo opzionale sul coinvolgimento dei fanciulli nei conflitti armati si è svolta in un clima costruttivo, caratterizzato da un elevato livello tecnico. I componenti del Comitato di controllo, dopo essersi congratulati con l'Italia per la ratifica del Protocollo e per aver abrogato, con la legge 8 gennaio 2001, n. 2, l'articolo 3 della legge 31 maggio 1975, n. 191 in materia di arruolamento dei minorenni, hanno chiesto delucidazioni alla delegazione italiana in merito ad una serie di questioni specifiche.

Il Relatore incaricato ha chiesto, anzitutto, alcuni chiarimenti in ordine alla circostanza che, secondo la legge italiana, i minorenni, pur non potendo essere direttamente coinvolti nelle ostilità, possono comunque essere impiegati in attività diverse, come il trasporto, la logistica e le funzioni sanitarie. Inoltre, nella dichiarazione di ratifica del Protocollo, l'Italia ha precisato che l'età minima prevista per l'arruolamento è di 17 anni, mentre nel Rapporto si afferma che nessun membro delle Forze armate italiane può avere meno di 18 anni. Il Relatore ha chiesto, pertanto, indicazioni riguardo alle misure giuridiche e amministrative messe in atto per garantire il rispetto del predetto limite ed alle sanzioni penali previste in caso di violazione. Sul punto, il Ministero della difesa ha chiarito che la normativa italiana, anche alla luce della legge 8 gennaio 2001, n. 2, sopra citata, che ha elevato da 17 a 18 anni l'età minima per l'arruolamento volontario ai fini dell'espletamento del servizio di leva, non consente in alcun modo l'impiego di minori nel corso delle ostilità. Tale divieto rimarrebbe inalterato anche in

caso di ripristino del servizio di leva obbligatorio, attualmente sospeso dalla legge 23 agosto 2004, n. 226, la quale, peraltro, all'art. 4, lettera b), prescrive, quale requisito per il reclutamento dei volontari in ferma prefissata, il compimento del diciottesimo anno di età. Il limite dei 17 anni assume invece rilievo esclusivamente per la partecipazione ai concorsi per allievo ufficiale in servizio permanente (la nomina ad ufficiale è comunque condizionata al compimento dei 18 anni), per allievo maresciallo delle Forze armate e, in casi eccezionali (quando non sia possibile coprire i posti attraverso i volontari in ferma delle Forze armate) per la carriera iniziale dell'Arma dei carabinieri. Nelle ipotesi citate, l'arruolamento è generalmente vincolato al possesso di un diploma di scuola superiore e l'impiego è comunque subordinato alla frequenza di corsi non inferiori a 11 mesi (per gli ufficiali sono previsti 5 anni), sistema che inibisce - di fatto - l'impiego di minori di anni 18 in attività operative. In ogni caso, nell'ambito delle categorie per le quali è fissato a 17 anni il limite per la partecipazione ai concorsi, negli ultimi cinque anni non risultano arruolati minori di anni 18.

Il Relatore si è poi soffermato sul contenuto dei regolamenti e degli ordinamenti didattici delle scuole militari, allo scopo di conoscere se ed in quale misura tali atti prevedano l'educazione alle armi e quanto spazio sia dedicato invece all'educazione ai diritti umani. In particolare, il Relatore ha chiesto chiarimenti sullo *status* giuridico dei giovani che, raggiunto il 16° anno d'età, e cioè al massimo dopo un anno dall'ammissione alle scuole, decidano di proseguire nel corso di studi, e sull'ampiezza e la completezza delle informazioni fornite in proposito ai giovani e alle loro famiglie. Sul punto, è stato preliminarmente chiarito che gli allievi delle scuole militari Nunziatella, Morosini e Teuliè non sono membri delle Forze armate e che la ferma di tre anni contratta a domanda dagli studenti che abbiano compiuto il 16° anno di età, per la frequenza del corso di studi prescelto, può essere revocata e che, conseguentemente, lo studente può ritirarsi dalla scuola in qualunque momento. Il coinvolgimento dei giovani e delle loro famiglie ha luogo attraverso colloqui che vengono svolti sia al momento della presentazione della domanda sia, in seguito, durante lo svolgimento delle attività didattiche. Circa l'attività di formazione delle scuole militari, si è chiarito che essa corrisponde pienamente alla formazione secondaria superiore e prevede il conseguimento del diploma di liceo scientifico o di liceo classico. Ad essa viene affiancata una formazione specifica finalizzata all'eventuale successivo ingresso nelle accademie militari, oltre ad attività sportive e viaggi di istruzione. I corsi prevedono programmi di informazione e di formazione sui diritti umani - e dunque anche sui diritti dei minori - e sul diritto costituzionale italiano, conformemente ai programmi ministeriali delle scuole superiori.

Infine, il Relatore ha chiesto informazioni dettagliate sui seguenti aspetti:

- disciplina legislativa concernente la vendita delle armi da fuoco leggere prodotte e commercializzate dalle aziende italiane;
- disposizioni normative di contrasto al fenomeno dell'arruolamento dei minori di 15 anni da parte di gruppi organizzati per l'impiego nei conflitti armati ed eventuali programmi promossi dal Governo italiano all'estero o in

Italia per favorire il reinserimento e la riabilitazione dei minori coinvolti in conflitti armati (come, ad esempio, nel caso dei minori migranti non accompagnati);

- norme concernenti la giurisdizione extra-territoriale in caso di violazioni delle norme del Protocollo da parte di non italiani in territorio straniero di cui vengano a conoscenza truppe italiane, così come per l'ipotesi di non italiani che violino le suddette norme in territorio italiano.

Riguardo al primo quesito, si è spiegato che è espressamente vietata la vendita delle armi da fuoco ai paesi che violano le normative internazionali in materia di tutela dei diritti umani.

Quanto al divieto di arruolamento dei minori, è stato evidenziato quanto sia vasto e accurato il complesso di norme che consente di sanzionare penalmente la violazione del divieto di arruolare minori di anni 18, mediante il ricorso alla normativa contro la riduzione o il mantenimento in schiavitù o servitù (art. 600 c.p.) - applicabile anche quando il fatto è commesso all'estero da un cittadino italiano, ovvero a danno di un cittadino italiano, ovvero da un cittadino straniero in concorso con un cittadino italiano (art. 604 c.p.) - oppure alla recente normativa relativa alle associazioni con finalità di terrorismo, anche internazionale, o di eversione dell'ordine democratico (artt. 270 *bis*, *quater* e *quinquies* c.p.).

Sui programmi finanziati dal Governo italiano per il reinserimento e la riabilitazione dei minori coinvolti nei conflitti armati, è intervenuto il rappresentante del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, che ha richiamato l'applicabilità del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, *Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero*, laddove prevede un nuovo modello di integrazione per i minori stranieri nati da stranieri illegalmente presenti sul territorio italiano e per i minori migranti. Ulteriori progetti specifici sono stati finanziati sia dalla Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo del Ministero degli affari esteri in diversi paesi stranieri, sia da numerosi Comuni che godono dei benefici della legge 28 agosto 1997, n. 285, attraverso il *Fondo nazionale per l'infanzia e l'adolescenza*, ripartito in quote tra le diverse Regioni, le Province autonome di Trento e di Bolzano, e, appunto, prevedono riserve per i Comuni.

È stata inoltre sottolineata la particolare attenzione riservata alla formazione in materia di diritti umani e diritto internazionale umanitario del personale arruolato nelle Forze armate, soprattutto nella prospettiva d'impiego in missioni internazionali. La specifica attività di indirizzo, sensibilizzazione e controllo del rispetto dei diritti umani e del diritto internazionale umanitario del personale italiano impegnato nelle citate attività operative, è stata oggetto di una specifica direttiva emanata nel gennaio 2005 dal Comando Operativo di Vertice Interforza – COI (organo alle dirette dipendenze del Capo di Stato maggiore della difesa responsabile del coordinamento di tutte le missioni internazionali) a tutti i comandanti di contingenti militari impegnati in teatri operativi esteri.

Al termine della sessione, il Comitato di controllo ha provveduto a trasmettere al Governo le proprie osservazioni sul Rapporto. Dopo essersi congratulato per la completezza del Rapporto e per il confronto costruttivo

avuto con la delegazione, il Comitato ha evidenziato alcuni aspetti positivi, tra cui le intervenute modifiche della legislazione sul reclutamento obbligatorio nelle Forze armate, le attività di cooperazione internazionale tecnica e finanziaria sinora realizzate ed il contributo all'attuazione delle linee guida sui minori e i conflitti armati adottate dall'Unione europea.

Per contro, il Comitato ha manifestato talune perplessità circa l'assenza nella legislazione italiana di un'esplicita definizione di "partecipazione diretta" ai conflitti armati ed ha formulato alcune raccomandazioni aventi ad oggetto la necessità di assicurare un adeguato coordinamento e la valutazione sull'attuazione del Protocollo, l'impegno a realizzare un Piano nazionale d'azione in materia di infanzia e di adolescenza, il rafforzamento delle misure nazionali per la prevenzione dell'arruolamento dei minori nelle Forze armate o in gruppi armati (incluso l'aumento dell'età minima per l'arruolamento volontario ai 18 anni), la revisione della legislazione sulla vendita di armi da fuoco leggere, l'introduzione di misure di recupero e reintegrazione sociale dei bambini soldato, la diffusione del contenuto del Protocollo al pubblico.

In conclusione, il Comitato ha fissato la presentazione del successivo Rapporto periodico italiano sull'attuazione del Protocollo opzionale in esame per il 4 ottobre 2008.

Il CIDU, con telespresso del 4 luglio 2006, ha inviato alla Rappresentanza italiana presso le Organizzazioni Internazionali, il testo della risposta dell'Italia alle richiamate osservazioni conclusive del Comitato delle Nazioni Unite, chiedendo di farla pervenire, per i seguiti di competenza, al Segretariato dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Diritti Umani. Nella replica, articolata in cinque parti, sono stati forniti elementi analitici sul rispetto dell'obbligo di assumere iniziative per evitare il coinvolgimento di minori di anni 18 nelle ostilità (arti. 1 del Protocollo opzionale), sulla disciplina sanzionatoria in caso di arruolamento nelle Forze armate di minori di anni 15, sullo status dei frequentatori delle scuole militari Nunziatella, Morosini e Teuliè e sui programmi di formazione presso tali istituti, sulle disposizioni in materia di controllo dell'esportazione, importazione e transito dei materiali di armamento, nonché sulla documentazione messa a disposizione del Comitato dei diritti del fanciullo al termine della presentazione del Rapporto governativo e nei giorni immediatamente successivi. Il documento, oltre ad aspetti già esposti nel presente rapporto, si sofferma sulla conformità degli insegnamenti svolti presso le citate scuole militari alle previsioni contenute negli articoli 28 e 29 della Convenzione sui diritti del fanciullo, con particolare riguardo a quelle contenute nell'art. 29, lettera a) (*favorire lo sviluppo della personalità del fanciullo nonché lo sviluppo delle sue facoltà e delle sue attitudini mentali e fisiche*), b) (*educare il fanciullo al rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e dei principi consacrati nella Carta delle Nazioni Unite*), c) (*educare il fanciullo al rispetto della sua identità, della sua lingua e dei suoi valori culturali, nonché al rispetto dei valori nazionali del paese nel quale vive e delle civiltà diverse dalla sua*) e d) (*preparare il fanciullo ad assumere la responsabilità della vita in una società libera, in uno spirito di comprensione, di pace, di tolleranza, di*

*uguaglianza tra i sessi e di amicizia tra tutti i popoli e gruppi etnici, nazionali e religiosi*), come si rileva dai piani dell'offerta formativa.

Al fine di mettere a disposizione del Comitato elementi conoscitivi completi su tutte le complesse problematiche affrontate nel corso della presentazione del Rapporto nazionale sono state depositate alcune schede sulla disciplina dell'arruolamento nelle Forze armate, sulla formazione nelle scuole militari e sulla formazione delle Forze armate nel settore dei diritti umani e del diritto internazionale umanitario, sulla disciplina concernente il controllo delle esportazioni di armi e materiali di armamento, nonché sui principi generali in materia di procedibilità per i reati commessi all'estero e sull'adeguamento della normativa italiana al diritto internazionale umanitario.

Nella documentazione suddetta, che integra il Rapporto italiano del 2004 e le notizie fornite nel corso della presentazione del medesimo Rapporto al Comitato delle NU, viene, tra l'altro, richiamato il giudizio favorevole espresso nell'ottobre 2005 dal Comitato dei Diritti Umani delle Nazioni Unite circa l'applicabilità del Patto Internazionale sui diritti civili e politici ai militari italiani impegnati in missioni internazionali.

La versione integrale delle osservazioni del Comitato nella traduzione italiana non ufficiale a cura del CIDU è stata riportata in Appendice (II,1).

**b) Presentazione del primo Rapporto sull'attuazione del Protocollo opzionale alla Convenzione sui diritti del fanciullo riguardante la vendita, prostituzione e pornografia infantile**

La presentazione del primo Rapporto concernente lo stato di attuazione del Protocollo opzionale sulla vendita dei minori, sulla prostituzione minorile e sulla pedopornografia si è svolta dinanzi al medesimo Comitato da parte della stessa delegazione. Il Relatore incaricato per l'Italia ha anzitutto manifestato vivo compiacimento per la ratifica del Protocollo e della Convenzione di Palermo contro la criminalità organizzata transnazionale, quali strumenti atti a prevenire, reprimere e punire la tratta di persone, in particolare di donne e bambini, riconoscendo l'impegno profuso dal Governo italiano nell'adozione di importanti strumenti legislativi e raccomandando, al contempo, una maggior attenzione ed efficacia nella predisposizione degli strumenti di raccolta dei dati statistici.

Il Relatore ed altri membri del Comitato hanno posto, poi, una serie di quesiti, concernenti le procedure effettivamente messe in atto per favorire la traduzione e la diffusione del secondo Rapporto italiano relativo alla Convenzione sui diritti del fanciullo e delle *Osservazioni conclusive* formulate dal Comitato nel 2003 in sede di discussione del Rapporto e l'opportunità di fornire ulteriori dettagli circa il ruolo centrale, specie a livello di impegno finanziario, svolto dal Ministero degli affari esteri in tema di cooperazione internazionale a tutela dei diritti dei minori. Al riguardo, la delegazione italiana ha reso noto che il CIDU ha già predisposto, d'intesa con le ONG impegnate nel settore, un'apposita procedura di traduzione e diffusione delle osservazioni formulate dal Comitato.



Il Comitato ha evidenziato, quindi, alcuni vizi terminologici della normativa vigente, che si riferisce unicamente alla “pedofilia”, fenomeno troppo limitato che rischia di non consentire l’adeguata considerazione dell’ampia serie di gravi e importanti fenomeni disciplinati dal Protocollo, oltre alla necessità di definire chiaramente a livello legislativo i fenomeni di “vendita”, “prostituzione” e “pornografia minorile”. Sempre a tale riguardo, il Relatore ha chiesto se il concetto di “pornografia virtuale” deve ritenersi comprensivo anche dei fumetti pornografici. Sul punto, la rappresentante del Dipartimento per le pari opportunità della Presidenza del Consiglio dei ministri ha chiarito che la legge 6 febbraio 2006, n. 38, pur facendo espresso riferimento alla pedofilia per ragioni di impatto comunicativo, in realtà deve essere interpretata in combinato disposto con le precedenti leggi 3 agosto 1998, n. 269, e 11 agosto 2003, n. 228, e, pertanto, definisce e sanziona in modo ampio e dettagliato tutti gli altri fenomeni connessi all’abuso e allo sfruttamento dei minori, quali la vendita, il traffico e la prostituzione.

Ulteriori richieste di informazioni sono state avanzate in merito ai meccanismi di coordinamento per la lotta alla prostituzione minorile, alla tratta di minori e alla pedopornografia e, in particolare, sulla natura giuridica del Comitato interministeriale di coordinamento per la lotta alla pedofilia (CICLOPE), sull’operatività dell’Osservatorio per il contrasto della pedofilia e della pornografia minorile, nonché sulle caratteristiche e le attività svolte dalla Polizia postale e delle telecomunicazioni e sul funzionamento del numero di pronto soccorso anti-pedofilia (114 – Emergenza Infanzia).

Il Governo ha fatto presente che l’Osservatorio per il contrasto della pedofilia e della pornografia minorile ha il compito di acquisire e monitorare i dati e le informazioni relative alle attività svolte da tutte le pubbliche amministrazioni, per la prevenzione e la repressione della pedofilia. Presso l’Osservatorio è prevista l’istituzione di una banca dati per la raccolta di tutte le informazioni utili e i dati forniti dalle amministrazioni per il monitoraggio del fenomeno.

Ulteriori misure di contrasto per la diffusione di materiale pedopornografico su internet sono rappresentate dall’obbligo per i fornitori di servizi resi attraverso la rete *web* di comunicare al centro del Ministero dell’interno, qualora ne vengano a conoscenza, le informazioni relative ad imprese o soggetti che diffondano o facciano commercio di materiale pedopornografico. I fornitori sono inoltre obbligati ad utilizzare gli strumenti di filtro tecnico che verranno individuati dal Ministero delle comunicazioni di concerto con il Ministero per l’innovazione e le tecnologie.

In materia, la Polizia postale e delle comunicazioni svolge funzioni di vigilanza sulle attività pedo-pornografiche presenti in rete, come chiarito dalla legge 3 agosto 1998, n. 269, sopra citata, attività investigativa rivolta alla prevenzione e al contrasto dell’utilizzo della rete *web* come strumento di sfruttamento a sfondo sessuale e pedo-pornografico del minore, settore nel quale operano anche l’Arma dei carabinieri e la Guardia di finanza..

Si è ancora ricordato che, al fine di dare attuazione agli impegni assunti dall’Italia a livello internazionale, si è provveduto, nella primavera del 2002, a costituire, presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, Dipartimento per le pari opportunità, il Comitato CICLOPE, sopra citato.

L'art. 17 della legge 3 agosto 1998, n. 269, attribuisce, infatti, alla Presidenza del Consiglio dei ministri *“le funzioni di coordinamento delle attività svolte da tutte le pubbliche amministrazioni, relative alla prevenzione, assistenza, anche in sede legale, e tutela dei minori dallo sfruttamento e dall'abuso sessuale”*. Tale funzione è stata delegata al Ministro per le pari opportunità, che presiede, quindi, il Comitato.

Riguardo al tema dei fumetti pornografici, è stato infine chiarito che essi, in base alla legislazione italiana, sono da considerarsi a tutti gli effetti materiale pornografico e non pornografia virtuale, dal momento che la fattispecie *“pornografia virtuale”* introdotta dalla nuova legge 6 febbraio 2006, n. 38, concerne piuttosto le *“immagini realizzate con tecniche di elaborazione grafica non associate in tutto o in parte a situazioni reali, la cui qualità di rappresentazione fa apparire come vere situazioni non reali”* (art. 4).

Ulteriori richieste di chiarimento hanno riguardato i problemi connessi al decentramento sia legislativo che amministrativo, astrattamente in grado di influenzare la raccolta di dati, la coerente ed omogenea implementazione della normativa internazionale, l'efficacia ed effettività degli strumenti di monitoraggio e controllo e l'equa ripartizione tra le diverse Regioni delle allocazioni finanziarie. Particolare attenzione è stata rivolta ai meccanismi di approvazione del *Piano nazionale d'azione*, tenuto conto che per due anni esso non è stato approvato.

Su tali quesiti sono intervenute le rappresentanti del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, chiarendo che le risorse finanziarie rivolte alla realizzazione di interventi a livello nazionale, regionale e locale per favorire la promozione dei diritti dei minori sono quelle previste dal *Fondo nazionale per l'infanzia e l'adolescenza*, e quelle previste dalle singole Regioni o dai Comuni. Al fine di impedire sperequazioni, il riparto delle diverse quote avviene in base a criteri oggettivi e oggettivamente rilevabili ed è espressamente previsto un sistema di controllo degli interventi finanziati dalla legge 28 agosto 1997, n. 285. Nel medesimo senso, si è ricordato che le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano sono tenute a presentare una relazione annuale al Ministro del lavoro e delle politiche sociali sullo stato di attuazione degli interventi previsti dalla legge, sulla loro efficacia, sull'impatto sui minori e sulla società, sugli obiettivi conseguiti e sulle misure da adottare per migliorare le condizioni di vita dei minori nel rispettivo territorio; così come lo stesso Ministro trasmette ogni anno una Relazione al Parlamento sullo stato di attuazione della legge in argomento, tenuto conto delle relazioni presentate dalle Regioni e dalle Province autonome di Trento e di Bolzano.

In relazione alla raccolta di dati e alla necessità di un'azione di vigilanza dei fenomeni presi in considerazione, si è ancora evidenziato che il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, con il *Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza*, sta lavorando su altri due progetti incentrati sulla ricerca sperimentale per la creazione di un sistema nazionale di monitoraggio dei minori vittime di trascuratezza, maltrattamento e/o abuso sessuale segnalati e/o presi in carico dai servizi

territoriali; nonché su una ricerca esplorativa in sette aree del paese sul recupero e presa in carico di minori prostituiti.

Con riferimento alla situazione dei minori non accompagnati, provenienti nel caso dell'Italia per lo più dalla Romania e dalle regioni balcaniche, è stato portato a conoscenza del Comitato un progetto avviato dal Comune di Roma e finanziato dalla legge 28 agosto 1997, n. 285, finalizzato ad offrire uno strumento alternativo a quello del rimpatrio assistito. Il 17 gennaio 2003 è stato infatti inaugurato a Roma il *Centro diurno per il contrasto alla mendicizia infantile*. Il centro, nel quale viene condotto il bambino prelevato dalla strada, ha l'ambientazione di una vera e propria casa, in cui sono presenti operatori specializzati e mediatori culturali. Qui viene svolta un'azione rivolta alla ricerca dei genitori, che, rintracciati, vengono convocati al centro e sensibilizzati sulle loro responsabilità; in caso di mancata individuazione della famiglia d'origine, il bambino viene destinato ad una casa famiglia, con provvedimento del Procuratore presso il Tribunale dei minorenni.

E' stato inoltre comunicato al Comitato che presto verrà approvato il nuovo *'Piano nazionale di azione e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva'* e che il coordinamento tra autorità centrale e singole Regioni è garantito dall'*Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza*, presieduto dal Ministro del lavoro e delle politiche sociali, che costituisce un organismo di coordinamento fra amministrazioni centrali, Regioni, enti locali, associazioni, ordini professionali e organizzazioni non governative che si occupano di infanzia, e svolge una funzione di indirizzo e promozione delle politiche rivolte ai soggetti in età evolutiva.

Riguardo alla richiesta di illustrare quali siano le procedure messe in atto a tutela delle adozioni internazionali, si è risposto che in Italia, con la nuova disciplina contenuta nella legge 31 dicembre 1998, n. 476, di ratifica della Convenzione dell'Aja del 29 maggio 1993, si è avuta una profonda revisione giuridico-organizzativa dell'intero sistema, con l'introduzione di nuovi soggetti destinati allo svolgimento di funzioni specifiche, quali la *Commissione per le adozioni internazionali* e gli enti autorizzati, nonché una ridefinizione delle competenze dei soggetti già coinvolti, come il Tribunale per i minorenni ed i servizi socio-assistenziali. Tale complesso sistema, in particolare la *Commissione per le adozioni internazionali*, consente dunque di garantire il coordinamento, di curare i rapporti con gli Stati di provenienza dei minori e di vigilare sulla rispondenza ai criteri fissati da parte degli enti autorizzati.

Il Relatore ha concluso la discussione esprimendo a nome del Comitato l'apprezzamento per i risultati molto buoni conseguiti dall'Italia e formulando l'auspicio che il nostro paese prosegua nel processo, già brillantemente avviato con le recenti disposizioni normative, di rafforzamento e consolidamento dei meccanismi generali di implementazione della normativa internazionale a tutela dei diritti dei minori. Una raccomandazione specifica è stata inoltre rivolta al Governo italiano affinché sia prestata particolare attenzione all'equa distribuzione delle risorse finanziarie tra le

diverse Regioni e alla raccolta di dati statistici, specie con riferimento a particolari aree del paese.

Il Comitato ha espresso infine soddisfazione per il serio e fruttuoso dialogo instaurato con la delegazione italiana, della quale è stato fortemente apprezzato l'alto livello di competenza e preparazione, che ha consentito di chiarire numerose questioni e di concretizzarsi in un *learning process* per tutti gli interlocutori presenti.

Al termine della sessione, il Comitato ha provveduto ad inviare al nostro paese le proprie *Osservazioni conclusive* al Rapporto. Dopo essersi congratulato per la presentazione del Rapporto e delle risposte alla *List of issues*, oltre che per il dialogo franco e costruttivo instauratosi con la delegazione italiana, il Comitato ha espresso apprezzamento per le numerose misure adottate dal nostro paese per attuare e rafforzare la protezione dei diritti enunciati nel Protocollo facoltativo, nonché per la ratifica della Convenzione delle Nazioni Unite sul crimine transnazionale organizzato e dei relativi Protocolli.

Ciò nondimeno, il Comitato ha indirizzato al nostro paese alcune raccomandazioni relative ad elementi di preoccupazione che ricadono nelle seguenti aree: tra le misure generali di attuazione (coordinamento e valutazione circa l'attuazione del Protocollo, Piano nazionale d'azione, diffusione e formazione, raccolta dei dati, allocazione delle risorse, meccanismo indipendente per il monitoraggio), sulla legislazione e le disposizioni vigenti in ambito penale relativamente al divieto di vendita, prostituzione e pornografia riguardanti i bambini, sulle misure adottate per proteggere i diritti e gli interessi dei minori vittime dei reati vietati ai sensi del Protocollo e per prevenire gli stessi, sull'assistenza e la cooperazione internazionale (prevenzione, protezione delle vittime, applicazione della legislazione, assistenza finanziaria ed altre tipologie di assistenza), sul *follow-up* e la diffusione.

In conclusione, il Comitato ha fissato la presentazione del successivo Rapporto periodico italiano sull'attuazione del Protocollo opzionale in esame per il 4 ottobre 2008.

La versione integrale delle osservazioni del Comitato nella traduzione italiana non ufficiale a cura del CIDU è stata riportata in Appendice (II, 2).

## **1.2. Visita in Italia del Relatore speciale delle Nazioni Unite sulle forme contemporanee di razzismo, discriminazione razziale, xenofobia e relative intolleranze, Doudou Diène (9-14 ottobre 2006)**

Dal 9 al 14 ottobre 2006, il Relatore speciale delle Nazioni Unite sulle forme contemporanee di razzismo, discriminazione razziale, xenofobia e relative intolleranze, Doudou Diène, ha effettuato una visita in Italia.

I relatori speciali sono una delle espressioni dei “meccanismi speciali” - insieme agli esperti indipendenti, ai rappresentanti speciali del Segretario generale, ai gruppi di lavoro e ad altri soggetti – istituiti dalla Commissione per i diritti umani delle Nazioni Unite, ora Consiglio dei diritti umani. Proprio dinanzi al Consiglio dei diritti umani i relatori speciali presentano i propri rapporti, redatti in seguito alle richieste di informazioni ed alle visite che effettuano negli Stati membri per approfondire temi specifici.

Successivamente all’annuncio della visita nel nostro paese da parte del Relatore speciale Doudou Diène, attraverso il CIDU è stato svolto il lavoro preparatorio e di coordinamento che ha coinvolto le diverse Amministrazioni competenti in materia e, in particolare: il Ministero dell’interno, il Ministero della giustizia, il Ministero della solidarietà sociale, il Ministero per i diritti e le pari opportunità ed il Ministero dell’istruzione.

Il gruppo di lavoro così costituito ha provveduto a garantire la migliore accoglienza possibile all’ospite e ad accompagnarlo in alcuni dei suoi incontri istituzionali, assistendolo costantemente nel corso del suo soggiorno in Italia.

Nei primi tre giorni Doudou Diène ha avuto incontri a Roma presso il Ministero dell’interno, il Ministero della giustizia, il Ministero dell’istruzione, il Ministero per i diritti e le pari opportunità, il Ministero per la solidarietà sociale, la Corte di cassazione, le Commissioni riunite affari esteri e affari costituzionali della Camera dei deputati e con le associazioni rom e sinti. Nel corso degli incontri i Ministri hanno illustrato al Dr. Diène gli orientamenti e le politiche che l’attuale Governo intende perseguire in tema di diritti umani.

I giorni successivi il Relatore speciale ha visitato il Centro di prima accoglienza di Lampedusa, il Centro di identificazione di Cassibile (Siracusa) ed il Centro di permanenza temporanea e di assistenza di Ragusa.

A conclusione della visita, il Relatore speciale ha chiesto di poter riferire al Comitato interministeriale dei diritti umani - convocato in riunione plenaria straordinaria - sugli esiti degli incontri effettuati.

Il Relatore speciale, nel suo *debriefing*, ha innanzitutto espresso apprezzamento per gli incontri che ha potuto avere con rappresentanti del Parlamento e del Governo, evidenziando altresì il livello particolarmente buono del dialogo con i propri interlocutori.

Doudou Diène ha registrato nel nostro paese una forte volontà politica ed un’ampia e diffusa sensibilità sul tema della discriminazione. Pur rilevando che la società italiana non vive un grave e profondo fenomeno ispirato ai principi di natura discriminatoria e razzista, egli ha sottolineato tuttavia la necessità di non abbassare il livello di attenzione rispetto a fenomeni che potrebbero portare ad atteggiamenti xenofobi soprattutto nell’approccio intellettuale.

A seguito degli incontri con i rappresentanti della società civile e delle minoranze presenti in Italia, il Relatore speciale ha posto l'attenzione sul rischio di una "discriminazione istituzionale" che potrebbe sfociare in una marginalizzazione sociale ed economica, culturale e religiosa dei gruppi vulnerabili. A titolo esemplificativo, il Relatore speciale ha, tra l'altro, richiamato l'attenzione sulla recrudescenza del sentimento anti-semita e sulla presunta correlazione tra terrorismo, violenza ed Islam.

A tal proposito, egli ha appreso con interesse l'intenzione del Governo sia di presentare quanto prima un disegno di legge sulla libertà religiosa; che di firmare una serie di Intese con ben sei confessioni religiose (Chiesa Apostolica in Italia; Chiesa di Gesù Cristo dei Santi degli Ultimi Giorni; Congregazione Cristiana dei Testimoni di Geova; Sacra Arcidiocesi Ortodossa d'Italia ed Esarcato per l'Europa Meridionale; Unione Buddhista Italiana; Unione Induista Italiana). Il Sig. Diène, si è soffermato, quindi, proprio sullo strumento delle Intese affermandone la rilevanza anche per un equilibrato processo di integrazione capace di allontanare il pericolo di atteggiamenti xenofobi e razzisti soprattutto di fronte ad un così consistente e diversificato numero di immigrati presenti sul territorio italiano.

Il Relatore speciale, allo stesso tempo, ha voluto mettere in evidenza come, nel nostro paese, si stia progressivamente affermando una chiara volontà politica di combattere il fenomeno discriminatorio in tutti i suoi aspetti, rilevando favorevolmente le iniziative legislative allo studio dell'attuale Esecutivo in materia. Tale programma si iscrive, a suo avviso, in una più diffusa sensibilità verso il dialogo interculturale; in un nuovo approccio nella gestione dei fenomeni migratori, anche sulla base della memoria storica legata al fenomeno dell'emigrazione italiana nonché della posizione geografica del nostro paese nel quadro europeo; in una ferma intenzione di intervenire per rafforzare solidi percorsi di inclusione sociale delle persone migranti, combattendo le cause di discriminazione, sfruttamento, di rischio di marginalizzazione, promuovendo un nuovo sistema di garanzia dei diritti (diritto alla casa, al lavoro regolare, alla cittadinanza, all'unità familiare) migliorando complessivamente il sistema di accoglienza degli immigrati.

Ha quindi accolto favorevolmente le informazioni sull'attività svolta dal Comitato contro la discriminazione e l'antisemitismo, istituito presso il Ministero dell'interno, con il compito di esercitare un costante monitoraggio sui pericoli di regressione verso forme di intolleranza, razzismo, xenofobia ed antisemitismo e di individuare gli strumenti educativi e sanzionatori per contrastare ogni comportamento ispirato da odio religioso o razziale, nella consapevolezza della necessità di tenere sempre alto il livello di attenzione, onde scongiurare il pericolo di una rivitalizzazione delle varie forme di discriminazione.

Il Relatore ha anche espresso il proprio apprezzamento per i progressi compiuti in Italia nella lotta alle discriminazioni ed ha avuto modo di conoscere i significativi risultati raggiunti dall'Ufficio Nazionale Antidiscriminazioni Razziali (UNAR) nell'azione di prevenzione e di contrasto ai fenomeni discriminatori: in meno di due anni sono pervenute al numero verde circa 5000 denunce di discriminazione razziale, di cui 500 i casi accertati. Il 29% per molestie e discriminazioni nel mondo del lavoro, il 36,6%

nell'accesso ai beni ed ai servizi ed il 10% nell'accesso all'alloggio e nell'ambito della convivenza tra etnie.

In conclusione, il Relatore speciale ha formulato l'auspicio di un rafforzamento nel nostro paese dell'azione di contrasto ai fenomeni discriminatori, razzisti e xenofobi, ravvisando l'opportunità di un impegno ancor più deciso delle autorità governative. Necessaria pertanto l'adozione di una vera e propria strategia d'intervento di natura giuridica, che si articoli nella concreta e sistematica applicazione della legislazione nazionale vigente in materia; nella promozione di ulteriori misure normative ampiamente condivise dalla società civile e dai rappresentanti delle minoranze presenti in Italia. Altrettanta attenzione deve essere posta alla predisposizione di un programma d'azione in osservanza dei principi e delle linee guida contenuti nella Dichiarazione e nel Piano d'azione adottati nella Conferenza di Durban sul razzismo.

A conclusione del suo intervento, il Relatore ha auspicato la creazione anche nel nostro paese di una istituzione indipendente per i diritti umani, competente per la trattazione dei molteplici aspetti del fenomeno discriminatorio, nella sua dimensione etnica, razziale, correlata all'età, al sesso, alla condizione di disabilità fisica e mentale della persona. Adeguata attenzione deve pertanto essere rivolta, in questo esercizio, anche alle comunità che soffrono maggiormente di comportamenti e atti discriminatori: i rom e i sinti, gli immigrati stranieri extra-europei, gli immigrati di origine balcanica (in particolare i rumeni).

Nella elaborazione del suo Rapporto sull'Italia (anticipato poi succintamente nel corso dei lavori della Terza Commissione della 61<sup>a</sup> sessione dell'Assemblea Generale nel mese di novembre del 2006 ed illustrato durante la quarta sessione del Consiglio dei diritti umani nel marzo 2007) il Relatore speciale ha espresso l'intenzione di procedere in modo costruttivo, sulla base degli strumenti internazionali vigenti in materia e della sua esperienza e sensibilità, formulando anche alcune proposte al Governo italiano, affinché quest'ultimo possa delineare ed attuare una valida strategia etica e culturale nella lotta alle forme contemporanee di razzismo, discriminazione razziale, xenofobia e relative intolleranze.

Il Presidente del CIDU, al termine della riunione, ha ringraziato il Relatore speciale e formulato un particolare apprezzamento per aver partecipato, con estrema disponibilità, ad un confronto aperto in un consesso istituzionale quale il CIDU.

### **1.3. Seguiti della discussione del V Rapporto periodico relativo al Patto internazionale sui diritti civili e politici**

Facendo seguito alla richiesta di *follow-up* contenuta nelle Osservazioni conclusive presentate dal Comitato diritti umani delle Nazioni Unite a conclusione della discussione del V Rapporto periodico dell'Italia relativo al *Patto internazionale sui diritti civili e politici* (Ginevra, 20-21 ottobre 2005), e rese pubbliche nell'aprile 2006, l'Italia ha presentato le proprie risposte ad alcune raccomandazioni riguardanti, in particolare: l'uso eccessivo della forza da parte delle Forze dell'ordine, soprattutto alla luce degli eventi di Genova e Napoli (2001); la situazione dei rom in Italia ed i presunti maltrattamenti da parte delle Forze dell'ordine; la carenza di informazioni alle frontiere per gli immigrati clandestini e quindi per i possibili richiedenti asilo, oltre a specifici aggiornamenti sulle condizioni di trattenimento nei centri per immigrati clandestini (in particolare presso l'isola di Lampedusa) e sui rapporti tra Italia e Libia; la riforma del sistema giudiziario nel rispetto dell'indipendenza della magistratura dal potere esecutivo; il problema del conflitto di interessi.

Nella risposta italiana, inviata al competente organo nel mese di ottobre 2006, è stato illustrato innanzitutto il sistema nazionale di promozione e tutela dei diritti umani e di attuazione del principio di non discriminazione, a partire dalle previsioni costituzionali, e con riferimento alla riforma costituzionale riguardante il giusto processo, accompagnata dal rafforzamento del modello accusatorio all'interno del sistema legislativo italiano. Si è fatta menzione inoltre delle iniziative promosse negli anni per rendere più efficace il sistema normativo di tutela dei diritti umani: dall'introduzione nel codice penale militare di guerra del reato di tortura, ai più recenti disegni di legge per la ratifica del Protocollo opzionale alla Convenzione delle Nazioni Unite contro la tortura, per l'istituzione di una Commissione nazionale indipendente per la promozione e la protezione dei diritti umani e delle libertà fondamentali nonché per l'introduzione del reato di tortura nel codice penale italiano.

Nel dettaglio, sono poi stati illustrati gli aggiornamenti relativi ai fatti del *Global Forum* di Napoli e del *G8* di Genova del 2001 nonché la situazione nei campi nomadi, evidenziando altresì i meccanismi di ingresso in Italia per gli stranieri. Sono state inoltre ripercorse le tappe del procedimento instauratosi con ricorso collettivo dell'*European Roma Rights Centre* dinanzi al Comitato europeo dei diritti sociali del Consiglio d'Europa - le cui conclusioni sono state riportate in Appendice (I). Specifica attenzione in Italia viene inoltre dedicata all'educazione ai diritti umani delle Forze di polizia, dell'Arma dei carabinieri e del personale appartenente al sistema penitenziario, alla luce dei principi di legalità, di tutela della libertà personale e del divieto di tortura, nella lotta all'intolleranza, al razzismo ed alla xenofobia.

Il governo ha fatto stato, sin dal suo insediamento, di una forte volontà di affrontare in maniera più incisiva e con diverso approccio le problematiche relative alle condizioni di vita delle comunità Rom in Italia, per rafforzare il sistema di tutela dei loro diritti. E' stato menzionato il gruppo di lavoro



costituito nell'ambito del CIDU che, sulla base delle osservazioni e raccomandazioni indirizzate al nostro Paese, ha il compito di elaborare un progetto di legge integrato in materia. Nel 2006 sono state inoltre presentate in Parlamento alcune proposte di legge dedicate in maniera specifica al riconoscimento e alla protezione dei Rom, Sinti e Camminanti.

Sul fenomeno dell'immigrazione clandestina e sulle condizioni nel Centro di Lampedusa (che presenta servizi socio-sanitari ed igienici sempre più avanzati) si è ricordato che con decreto interministeriale del 16 febbraio 2006, esso è stato riqualificato da centro di permanenza temporanea e assistenza a centro di soccorso e prima accoglienza. La nuova configurazione giuridica del centro risponde pienamente all'esigenza che gli extracomunitari vi sostino il tempo strettamente necessario – e comunque non più di 48 ore - per ricevere la prima assistenza di carattere umanitario e sanitario, prima di essere trasferiti in altri centri di identificazione o di permanenza temporanea. In coerenza con la nuova configurazione giuridica, il 23 febbraio 2006 il Ministero dell'interno ha sottoscritto delle convenzioni con l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati (ACNUR), con l'Organizzazione internazionale delle migrazioni (OIM) e con la Croce Rossa italiana, finalizzate al potenziamento del sistema di accoglienza degli immigrati irregolari che sbarcano nell'isola, già attive a partire dal marzo 2006. Nel corso del 2007, è inoltre prevista la costruzione, sempre nel Comune di Lampedusa, di un nuovo centro nell'area un tempo sede della caserma "L. Adorno". Sui Centri di permanenza e assistenza temporanea si ricorda infine che il Ministro dell'interno ha adottato in passato numerose direttive ed il Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione nel 2002 ha elaborato delle linee guida per la gestione dei Centri per immigrati, emanate con decreto del Ministro dell'interno dell'8 gennaio 2003.

Sui rapporti tra Italia e Libia, è stato chiarito innanzitutto che tutti gli immigrati fatti rientrare in Libia ed in Egitto sono stati accolti nei propri paesi d'origine e non hanno subito alcun maltrattamento. Il 13 dicembre 2000, il nostro paese ha sottoscritto con la Libia un accordo bilaterale su *Terrorismo, criminalità organizzata e traffico illegale di stupefacenti e sostanze psicotrope ed all'immigrazione clandestina*, in vigore dal 22 dicembre 2002, in virtù del quale, già dal secondo semestre del 2003, sono iniziate numerose consultazioni tra i rispettivi Ministri dell'interno, allo scopo di attuare un programma di cooperazione tecnica con le autorità libiche, in aggiunta a varie forme di collaborazione per combattere l'immigrazione illegale.

## **2. LE VISITE DEGLI ORGANISMI DEL CONSIGLIO D'EUROPA E CONSEGUENTI ADEMPIMENTI**

### **2.1. Visita “ad hoc” in Italia del Comitato europeo per la prevenzione della tortura del Consiglio d'Europa (16 – 23 giugno 2006)**

Firmata il 26 novembre 1987, la *Convenzione europea per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti*, è stata ratificata dall'Italia con legge 3 novembre 1988, n. 489. Il mandato del Comitato europeo per la prevenzione della tortura (CPT) è determinato dalla Convenzione citata, ed è volto all'esame, per mezzo di visite e sopralluoghi, del trattamento delle persone private della libertà, allo scopo di rafforzare, se necessario, la loro protezione dalla tortura e dalle pene o trattamenti inumani o degradanti.

Le visite del Comitato in esame possono essere di due tipi: periodiche, che avvengono circa ogni quattro anni, e a sorpresa, quando, sulla base di informazioni in possesso del Comitato, una particolare situazione richiede un intervento immediato. Esse sono sempre caratterizzate da illimitato accesso ad ogni fonte di informazione e ad ogni luogo di privazione della libertà, interviste in privato con le persone detenute e redazione di rapporti periodici e *ad hoc*. Tali rapporti vengono poi inviati ai singoli Stati interessati, ai quali vengono rivolte le eventuali “raccomandazioni, domande specifiche ed osservazioni”. Il Comitato interviene dunque in fase preventiva e non solo per sanzionare, a violazione avvenuta. L'intento è di indicare – ove necessario – eventuali misure correttive o integrative, sia sul piano legislativo che operativo, al fine di rimuovere le situazioni a rischio di violazione dei diritti fondamentali.

In questa cornice dialogica, le autorità devono cooperare con il CPT, garantendo immediato accesso a luoghi, persone e documenti. Solo se risulta 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.

Il 13 giugno 2006 il CPT ha dato notizia dell'arrivo della propria delegazione in Italia, con un anticipo non superiore ai 3 giorni. Non essendo note le mete di interesse del Comitato, ma pronte a riceverli ed ospitarli, le autorità competenti hanno diramato a tutte le amministrazioni interessate (in particolare Ministero dell'interno e Ministero della giustizia) la richiesta di assicurare l'accesso incondizionato dei membri del CPT a tutti i centri di detenzione o di riduzione della libertà personale, dove questi si sarebbero potuti dirigere. Attraverso una riunione di coordinamento tenutasi presso il CIDU il 15 giugno 2006, si è provveduto ad organizzare il supporto tecnico alla visita, concordando di informare le amministrazioni coinvolte a livello centrale e periferico onde consentire loro di predisporre l'adeguata accoglienza. I membri del CPT, giunti in Italia il 16 giugno 2006, si sono diretti presso i centri di Crotona, di Ragusa e di Lampedusa.

A seguito della visita, il 19 luglio 2006 le autorità italiane hanno ricevuto dal CPT una richiesta di informazioni aggiuntive - a cui è stata data risposta entro lo stesso mese - su aspetti di carattere strutturale concernenti i centri summenzionati, oltre a specifiche richieste di informazioni sulle attività condotte dall'organizzazione non governativa *Medici senza frontiere* presso l'isola di Lampedusa. Nell'ambito del dialogo instauratosi tra Consiglio d'Europa ed Italia, il rapporto relativo alla visita a sorpresa del giugno 2006 del CPT è stato inviato alle autorità italiane, per i seguiti di competenza, al termine del mese di dicembre 2006.

## **2.2. Seguiti della visita in Italia (27-30 settembre 2005) della Commissione europea contro il razzismo e l'intolleranza del Consiglio d'Europa**

La predisposizione e successiva adozione, nel dicembre 2005, della versione provvisoria del Terzo Rapporto sull'Italia da parte della Commissione europea contro il razzismo e l'intolleranza del Consiglio d'Europa (ECRI), ha dato avvio, nel corso del 2006, alla procedura confidenziale, che si sostanzia in due fasi principali: la segnalazione, da parte del paese sotto osservazione, di correzioni di portata materiale ai contenuti del suddetto Rapporto e l'elaborazione di un documento nel quale sono formulati rilievi concernenti gli aspetti di principale rilevanza, oggetto di valutazioni critiche della stessa Commissione.

Per quanto riguarda la prima fase, il Comitato interministeriale dei diritti umani ha invitato le amministrazioni interessate a far pervenire, entro il mese di gennaio 2006, eventuali segnalazioni circa errori materiali rinvenuti nella versione non pubblica del Terzo Rapporto. Tali segnalazioni hanno avuto ad oggetto: le misure legislative concernenti la cittadinanza, richiamando i progressivi emendamenti atti a rafforzare la protezione di soggetti quali i minori e gli stranieri, da tempo residenti nel nostro paese; le correzioni apportate alle procedure operative per la raccolta dei dati sui reati di natura penale nonché le motivazioni alla base dell'ampia presenza di stranieri negli istituti di detenzione; le difficoltà incontrate nella gestione locale, per assicurare un alloggio adeguato agli stranieri immigrati; lo scarso utilizzo, da parte di questi stessi, di appositi strumenti di difesa allorché subiscano pratiche discriminatorie sul luogo di lavoro; infine, indicazioni concernenti specifici casi nei quali esponenti di alcune forze politiche sono stati sanzionati per il reato di incitamento all'odio razziale.

Per quanto attiene ai rilievi mossi dall'ECRI nei confronti del nostro Paese sul versante della legislazione antidiscriminatoria, il Comitato interministeriale dei diritti umani ha evidenziato i significativi progressi che si sono registrati in ambito europeo e nazionale nel campo della lotta alla discriminazione razziale con il decreto legislativo 9 luglio 2003, n. 215, che ha dato attuazione alla direttiva 2000/43/CE, istituendo un apposito organismo per la lotta alla discriminazione razziale, l'UNAR, costituito presso il Dipartimento per i diritti e le pari opportunità della Presidenza del Consiglio dei ministri. Come noto, l'UNAR mira a costituire un presidio di garanzia e controllo della parità di trattamento, con riferimento ai fattori di razza e origine

etnica, in tutti i settori, pubblici e privati della vita sociale, quali il lavoro, l'assistenza sanitaria, l'istruzione, l'accesso a beni e servizi, la protezione sociale.

La delegazione dell'ECRI ha potuto innanzitutto apprezzare le strategie avviate dall'UNAR nel campo della prevenzione dei fenomeni discriminatori con particolare riferimento al mondo della scuola e dello sport, oltre a porre l'accento sulla protezione accordata dal decreto legislativo n. 215/2003 alle vittime della discriminazione attraverso l'esame e la trattazione dei singoli casi di discriminazione e la previsione di un'azione civile dotata di snellezza ed incisività.

Sono state inoltre illustrate tutte quelle misure volte ad eliminare le situazioni di svantaggio e a rimuovere gli ostacoli che di fatto impediscono la piena realizzazione dell'eguaglianza sostanziale fra i soggetti dell'ordinamento: le c.d. azioni positive, realizzate con grande successo nel mondo del lavoro ed in altri ambiti.

Nella seconda fase, ancora una volta tutte le amministrazioni coinvolte hanno predisposto ed inviato all'attenzione del CIDU i propri contributi al fine di comporre, in un apposito documento, le osservazioni del Governo al Terzo Rapporto sull'Italia. Tale esercizio, conclusosi nel mese di marzo 2006, ha consentito all'ECRI di pubblicare sul proprio sito il suddetto Rapporto (reperibile all'indirizzo web [www.coe.int/t/e/human\\_rights/ecri](http://www.coe.int/t/e/human_rights/ecri)) nella sua versione definitiva, includendo le stesse osservazioni quale allegato di tale documento.

Il documento si articola in più sezioni, dedicate rispettivamente agli impegni internazionali assunti dall'Italia nel quadro normativo del Consiglio d'Europa nonché al recepimento di tali impegni, risultante dall'ampia produzione legislativa interna in materia di cittadinanza e di misure di garanzia di natura penale, civile ed amministrativa nella lotta contro il razzismo e la discriminazione razziale, come anche dalle buone prassi esemplificate sia in riferimento ai processi di istruzione ed educazione e alle campagne di sensibilizzazione dell'opinione pubblica sul tema della discriminazione razziale, sia all'accesso ai servizi pubblici, a garanzia dell'esercizio del diritto all'alloggio e al lavoro. Ancora, particolare attenzione è stata rivolta al rispetto dei diritti e delle libertà di particolari categorie di soggetti: gli immigrati regolari ed irregolari, i richiedenti asilo, i rom, le comunità musulmana ed ebrea, coloro che sono vittime di sfruttamento e di tratta. In merito a tutte le categorie sopra citate, sono stati riportati dati statistici aggiornati relativi a fenomeni di natura discriminatoria rilevati sul territorio italiano nei loro confronti. In ultimo, è stato affrontato l'aspetto relativo alla portata discriminatoria di interventi di esponenti di partiti politici, ricordando che il Governo italiano si è particolarmente impegnato nel contrasto alla propaganda razzista e xenofoba, in particolar modo quella rivolta contro immigrati non comunitari e minoranze, come i rom, e che continuerà a combatterla con ogni mezzo. Laddove abbiano avuto luogo interventi pubblici di alcuni leader o rappresentanti politici, contraddistinti da un tono razzista, questa attitudine è stata severamente condannata dall'opinione pubblica, dalle istituzioni italiane, dai media e dalla maggioranza dei leader politici del governo e dell'opposizione come anche

dalla giustizia allorché alcuni rappresentanti politici sono stati riconosciuti colpevoli di aver espresso opinioni e aver adottato comportamenti “razzisti” e, quindi, condannati alla detenzione, al risarcimento alle vittime nonché a scontare una pena accessoria consistente nel divieto di partecipare, in qualsiasi forma, ad attività di propaganda elettorale per alcuni anni.

Nel dettaglio, per quanto concerne la legislazione antidiscriminatoria, ed in particolare sul tema dell'inversione dell'onere della prova, è stato osservato che esso è stato realizzato con l'art. 4, comma 3, del decreto legislativo 215/2003, che prevede la possibilità per il giudice di avvalersi della prova presuntiva con l'ausilio aggiuntivo dei dati statistici che rivelino la fondatezza della propria censura e ciò nel quadro di un corretto bilanciamento con le esigenze del resistente. La finalità di realizzare il favor probatorio verso il soggetto discriminato è stata quindi raggiunta, come espressamente richiesto dalla direttiva comunitaria 2000/43 “conformemente ai sistemi giudiziari nazionali”, così come vengono implicitamente ribaditi i penetranti poteri istruttori e decisorii in capo al giudice, correlati, rispettivamente, all'assunzione della prova d'ufficio e all'emanazione dei provvedimenti “antidiscriminazione” più idonei.

E' stato sottolineato, infine, che l'esistenza nel nostro ordinamento giuridico di un procedimento per la repressione dei comportamenti antidiscriminatori, come quello delineato dall'art. 44 del decreto legislativo 286/98, caratterizzato da ampi poteri officiosi del giudice in sede di raccolta della prova, esimeva il legislatore italiano dall'inserire nel nostro ordinamento apposite disposizioni processuali comportanti l'inversione dell'onere della prova; invero l'art. 8, comma 5, della direttiva comunitaria 2000/43 prescrive espressamente che gli Stati membri non sono tenuti ad applicare il principio secondo cui a fronte di una denuncia di fatti o atti discriminatori, incombe alla parte convenuta provare che non vi è stata violazione del principio della parità di trattamento, nei “procedimenti in cui spetta al giudice indagare sui fatti”.

### 3. LE RISPOSTE AI QUESTIONARI IN MATERIA DI DIRITTI UMANI

Nel corso del 2006, il CIDU si è occupato di rispondere alle numerose richieste di informazioni pervenute prevalentemente dai Relatori speciali delle Nazioni Unite, ma anche da Consiglio d'Europa ed OSCE. Trattasi di informazioni richieste dai singoli meccanismi di monitoraggio attraverso le Rappresentanze del nostro paese presso le organizzazioni internazionali di cui l'Italia è parte; da tale partecipazione scaturisce, infatti, tra l'altro, l'obbligo di rispondere ad eventuali richieste di informazioni su temi specifici. Si riporta di seguito una sintesi dei lavori.

#### a) **Lettera congiunta del Relatore speciale delle Nazioni Unite sui Migranti, del Relatore speciale sulla tratta di persone e del Relatore speciale sulla vendita, prostituzione e pornografia riguardanti i bambini**

Nel giugno 2006 il nostro paese ha risposto alla lettera congiunta del Relatore speciale delle Nazioni Unite sui migranti, del Relatore speciale sulla tratta di persone e del Relatore speciale sulla vendita, prostituzione e pornografia riguardanti i bambini, pervenuta il 20 aprile dello stesso anno e contenente una richiesta di dati statistici ed informazioni sulle misure legislative ed amministrative riguardanti il fenomeno della scomparsa di bambini in Italia.

Il documento redatto dal CIDU si presenta articolato in cinque sezioni, che illustrano rispettivamente:

- la cornice legislativa di riferimento, costituita dalla Convenzione sui diritti del fanciullo, dalla legge 28 febbraio 1990, n. 39 sull'immigrazione (e sulla programmazione dei flussi migratori) e dalla legge Bossi-Fini del 30 luglio 2002, n. 189;

- la situazione dei minori stranieri che giungono in Italia, accolti in centri da cui spesso cercano di scappare, lasciandosi coinvolgere in attività illegali quali l'accattonaggio e lo sfruttamento sessuale;

- le numerose iniziative intraprese dal Governo italiano per contenere i fenomeni di sfruttamento dei minori stranieri, in particolare rom e rumeni, con il coinvolgimento anche delle autorità locali e delle numerose organizzazioni non governative operanti nel settore;

- la condizione della comunità rom, in particolare dei bambini rom, in Italia ed i progetti promossi per contrastare la discriminazione e garantire il diritto alla salute e all'educazione;

- l'attenzione alle specifiche esigenze dei minori stranieri nel sistema della giustizia minorile: si veda in particolare il *memorandum* pubblicato il 23 marzo 2002 dal Dipartimento della giustizia minorile (del Ministero della giustizia) sull'attività di mediazione culturale; sono stati riportati inoltre dati statistici relativi ai minori presenti nei centri di prima accoglienza e nei centri di detenzione, ripartiti per paese d'origine.

Nell'annesso sono state riorganizzate le informazioni sopra fornite per dare una risposta puntuale alle richieste dei Relatori speciali, menzionando altresì le intese stipulate nel marzo 2006 tra il Ministero dell'interno e le tre

organizzazioni internazionali che maggiormente si occupano di migranti - l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati (ACNUR), l'Organizzazione internazionale per le migrazioni e la Croce Rossa – attraverso le quali è stata gestita l'assistenza che ciascuna organizzazione può fornire ai migranti che giungono a Lampedusa, nel relativo Centro di permanenza temporanea ed assistenza (CPTA).

**b) Questionario delle Nazioni Unite sulla situazione delle persone appartenenti a minoranze**

L'Esperto indipendente delle Nazioni Unite sui diritti delle minoranze, nel marzo 2006 ha inviato un questionario in cui si chiedeva di illustrare la situazione delle persone appartenenti a minoranze, al quale il nostro paese ha risposto nel giugno 2006 con un documento dettagliato contenente, tra l'altro, le seguenti informazioni.

La cornice legislativa in tale materia è costituita da:

- articolo 6 della Costituzione italiana, il quale recita “*La Repubblica tutela con apposite norme le minoranze linguistiche*”;

- legge 28 agosto 1997, n. 302 di ratifica della Convenzione quadro per la protezione delle minoranze nazionali;

- legge 15 dicembre 1999, n. 482, recante “*Norme in materia di tutela delle minoranze linguistiche e storiche*” ed il regolamento di attuazione (decreto del Presidente della Repubblica n. 345/01 e successive modificazioni);

- legge 23 febbraio 2001, n. 38, recante “*Norme per la tutela della minoranza linguistica slovena della regione Friuli - Venezia Giulia*”.

La risposta fornita indica come, sulla base degli strumenti legislativi sopra citati, sia possibile affermare che in Italia non è ammessa alcuna restrizione alla libertà di associazione e alle relazioni con i relativi paesi d'origine. In particolare, la legge 15 dicembre 1999, n. 482, appena menzionata (artt. 14-19) incoraggia la creazione di associazioni che si dedichino alla protezione delle minoranze linguistiche, anche attraverso la previsione di fondi *ad hoc*; si prevede inoltre (art. 6) la possibilità di predisporre corsi linguistici *ad hoc* a livello universitario.

**c) Questionario delle Nazioni Unite sulla tematica dei diritti umani, le imprese multinazionali e le società commerciali**

La Risoluzione 2005/69 della Commissione dei Diritti Umani, che istituisce il mandato del Rappresentante speciale del Segretario generale (SRSG) sulla tematica dei diritti umani e le multinazionali ha invitato, tra le altre cose, ad illustrare la posizione degli Stati nel regolare e disciplinare in maniera efficace il ruolo delle multinazionali con riferimento ai diritti umani anche attraverso la cooperazione internazionale; nonché a redigere un compendio sulle *best practices* degli Stati. Questo questionario, ricevuto nel maggio 2006, aveva lo scopo di invitare i Governi a fornire all'SRSG le

informazioni di base necessarie per rispondere in maniera esauriente al mandato. La risposta italiana, composta da una parte concordata in ambito UE e da una predisposta a titolo nazionale, è stata inviata all'Alto Commissario nel luglio 2006.

Nel documento di risposta sono state illustrate le numerose iniziative adottate negli ultimi anni dall'Italia, tra cui il Protocollo d'intesa siglato dall'allora Ministero del lavoro e delle politiche sociali con Unioncamere (Unione delle Camere di commercio d'Italia), al fine di diffondere sul territorio nazionale la responsabilità sociale delle imprese mediante l'apertura di sportelli di informazione e assistenza alle imprese presso le Camere di commercio.

Il suddetto Ministero (ora Ministero della solidarietà sociale) - nell'ambito degli impegni assunti durante la terza Conferenza europea sulla Responsabilità Sociale delle Imprese del novembre 2003 - ha istituito altresì il *FORUM Italiano Multi-Stakeholder della Responsabilità Sociale delle Imprese*. L'iniziativa, che si ispira a quella del *Multi-Stakeholder Forum* della Commissione Europea, si prefigge lo scopo di incoraggiare la diffusione della responsabilità sociale delle imprese tra le imprese e le organizzazioni italiane e di promuovere la trasparenza e la convergenza delle prassi e degli strumenti in materia.

Nel 2005 è stata istituita inoltre la *Fondazione per la Diffusione della Responsabilità Sociale delle Imprese*, centro indipendente i cui fondatori promotori sono stati il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (ora Ministero della solidarietà sociale), l'INAIL, l'Unioncamere e l'Università Bocconi, avente le finalità di promuovere la diffusione della responsabilità sociale delle imprese anche nelle relazioni con i diversi *stakeholder*, di sviluppare la ricerca di base e applicata su questo tema favorendo il contributo italiano alla comunità scientifica nazionale ed internazionale, di favorire il dialogo tra le istituzioni pubbliche e private, le imprese, le università e i diversi *stakeholder* interessati. Successivamente, la Fondazione, grazie anche al contributo di nuove personalità, collabora con il Ministero della solidarietà sociale nella promozione della cultura e consapevolezza nella assunzione di comportamenti socialmente responsabili da parte delle imprese. Una parte di queste ultime sembra infatti sempre più orientata a fornire un contributo rilevante nel rafforzamento della dimensione sociale del processo di sviluppo dell'economia, assumendo volontariamente la propria responsabilità sociale, e perseguendo il successo economico sostenibile, prendendo in pari considerazione i fattori economici, sociali ed ambientali e la cooperazione con gli *stakeholder*.

#### **d) Questionario delle Nazioni Unite in materia di diritti umani dei migranti**

Nel novembre 2006 il Comitato interministeriale dei diritti umani ha provveduto ad inoltrare la risposta al questionario del Relatore speciale delle Nazioni Unite sui diritti dei migranti. Con tale documento, compilato grazie ai contributi del Ministero dell'istruzione e del CNEL, si è provveduto a fornire informazioni dettagliate circa il controllo doganale e le misure per ridurre e



regolamentare l'immigrazione irregolare, le espulsioni, le condizioni per l'ammissione ed il soggiorno, i diritti dei migranti nel paese e la loro protezione. In particolare, è stato sottolineato che il criterio di fondamentale che guida l'azione italiana è il rispetto per i diritti fondamentali di uomini, donne e bambini. In Italia sono previste due differenti procedure per la permanenza dei richiedenti asilo: una semplificata, per i richiedenti asilo che sostano temporaneamente nei centri, l'altra regolare, per coloro che non vengono inviati in tali centri in quanto hanno ottenuto un permesso di soggiorno valido fino alla conclusione del procedimento per l'ottenimento dello status di rifugiato. Nel 2002 il Dipartimento per le libertà civili del Ministero dell'interno ha adottato delle linee guida per una migliore gestione dei centri per immigrati, confermate con decreto ministeriale dell'8 gennaio 2003.

**e) Questionario delle Nazioni Unite in materia di vendita, prostituzione e pornografia riguardante i bambini**

Sempre nel novembre 2006 è stata finalizzata la risposta italiana al questionario inviato nel luglio dello stesso anno dal Relatore speciale delle Nazioni Unite sulla vendita, prostituzione e pornografia riguardante i bambini, fornendo le seguenti informazioni circa le misure legislative ed amministrative ed i dati statistici riguardanti i minori scomparsi.

Ogni anno in Italia le Forze di polizia ricevono oltre 3000 denunce riguardanti la scomparsa di bambini, oltre l'80% di tali casi sono però fortunatamente risolti entro un anno. Per far fronte a tale tragico fenomeno sono state adottate numerose iniziative aventi un impatto positivo sull'organizzazione degli uffici di polizia: attraverso la circolare ministeriale n. 123/A/1/130/3/54 dell'8 maggio 1996 (in applicazione della legge n. 66/1996 sullo sfruttamento sessuale) è stato istituito un Ufficio minori in tutte le Questure presenti sul territorio nazionale.

In corrispondenza, nello stesso periodo, all'interno della Direzione centrale della polizia criminale (ufficio cardine del Dipartimento di pubblica sicurezza) è stata istituita una Sezione minori – con personale formato attraverso corsi internazionali *ad hoc* - che monitora il fenomeno a livello centrale, mantenendo il raccordo con il competente livello locale, costituito dai predetti uffici delle Questure.

Con decreto ministeriale del 30 ottobre 1998 (in esecuzione della legge n. 269/98), il ruolo di tale Sezione è stato rafforzato istituendo, all'interno delle Squadre Mobili, sezioni specializzate in attività investigativa riguardante i bambini, e all'interno delle Divisioni anticrimine di tutte le Questure, "Uffici minori", col compito di trasmettere le informazioni raccolte alla Direzione centrale della polizia criminale.

Dall'anno 2000 la Sezione minori è inoltre responsabile della gestione del sito *web* [www.bambiniscomparsi.it](http://www.bambiniscomparsi.it), che fa circolare foto di bambini scomparsi e ogni altra informazione utile a rintracciarli, in collegamento con una rete mondiale di siti analoghi.

Per quanto riguarda i dati statistici forniti dal Ministero dell'interno (Dipartimento di pubblica sicurezza, Direzione centrale della polizia criminale), essi mostrano che la maggior parte dei minori scomparsi in Italia è costituita da bambini di età compresa tra i 15 e i 18 anni, i quali hanno lasciato casa prevalentemente per iniziativa propria. Tra essi (ai quali spesso sono assimilabili, quanto alle cause di allontanamento, quelli aventi un'età compresa tra gli 11 e i 14 anni) occorre distinguere tra quelli stranieri - prevalentemente maschi, giunti nel nostro paese come immigrati illegali - e quelli italiani - prevalentemente femmine che lasciano la propria casa volontariamente per incapacità di adattamento all'ambiente familiare o per gravi conflitti familiari.

I bambini scomparsi aventi un'età compresa entro 10 anni sono spesso portati via da uno dei genitori, generalmente separato, il quale sottrae il bambino al genitore che lo ha in custodia; in altri casi sono anche i genitori a rendersi irreperibili insieme al bambino.

#### **f) Questionario del Consiglio d'Europa sulla libertà religiosa**

Nel luglio 2006 il nostro paese ha trasmesso al Comitato di esperti sullo sviluppo dei diritti umani del Consiglio d'Europa la risposta al questionario sulla libertà religiosa, vertente in particolare sui simboli religiosi e l'odio razziale. La risposta italiana è stata articolata in due sezioni: riguardanti rispettivamente il quadro normativo di riferimento nonché le iniziative rilevanti adottate in Italia.

Nel nostro paese i rapporti con la Chiesa cattolica sono regolati dal Concordato del 1929, il quale è stato oggetto di revisione nel 1984. I rapporti con le Confessioni diverse dalla cattolica sono regolati invece sulla base di intese (art. 8, comma 3, Cost.), elaborate mediante una procedura condotta dalla Presidenza del Consiglio dei ministri. Particolarmente attenta, rispetto a questi temi, si è rivelata l'attività del Governo che, attraverso Commissioni *ad hoc* sta provvedendo a definire un sistema legislativo capace di attuare pienamente il dettato costituzionale. In particolare, la Commissione interministeriale per le intese con le Confessioni religiose, istituita all'interno della Presidenza del Consiglio dei ministri, sta predisponendo, infatti, unitamente alle delegazioni delle Confessioni religiose richiedenti, le bozze di ben sei nuove intese (Chiesa Apostolica in Italia; Chiesa di Gesù Cristo dei Santi degli Ultimi Giorni; Congregazione Cristiana dei Testimoni di Geova; Sacra Arcidiocesi Ortodossa d'Italia ed Esarcato per l'Europa Meridionale; Unione Buddhista Italiana; Unione Induista Italiana) sulle quali ha espresso il proprio preliminare parere la Commissione consultiva per la libertà religiosa. In seguito all'esame del Consiglio dei Ministri e all'autorizzazione alla firma da parte del Presidente del Consiglio le intese saranno inviate alle Camere per il necessario iter legislativo.

Attualmente, a livello governativo si sta definendo un disegno di legge organico in materia di libertà religiosa. Attraverso, infatti, l'operato della Commissione consultiva per la libertà religiosa della Presidenza del Consiglio dei ministri, si intende fornire un riferimento giuridico in grado di

dare piena attuazione al principio costituzionale dell'uguaglianza degli individui senza distinzioni di religione e dell'uguale libertà dell'esercizio del sentimento religioso in forma collettiva.

Le iniziative adottate in Italia al fine di contrastare e prevenire fenomeni di intolleranza razziale sono numerose, a partire dalla costituzione dell'Ufficio nazionale antidiscriminazioni razziali (UNAR) nell'ambito del Dipartimento per i diritti e le pari opportunità della Presidenza del Consiglio dei ministri e dal costante impegno profuso dal Ministero dell'interno. In tale quadro si inserisce l'istituzione di organismi quali la Consulta per l'Islam italiano - composta, tra gli altri, da rappresentanti della comunità islamica – ed il Comitato contro la discriminazione e l'antisemitismo, allo scopo di promuovere un dialogo istituzionale per diffondere ed accrescere la conoscenza delle diverse comunità religiose in Italia e per prestare specifica attenzione alla loro integrazione. Proprio il Comitato contro la discriminazione e l'antisemitismo, istituito con decreto del Ministro dell'Interno 30 gennaio 2004 e composto da rappresentanti di tredici Amministrazioni, ha fin dalla sua costituzione intrapreso numerose iniziative procedendo, tra l'altro, ad un ampio monitoraggio degli atteggiamenti discriminatori, avvalendosi della capillare presenza sul territorio delle Prefetture – UTG, quali sensori privilegiati delle realtà locali; ad una valorizzazione della formazione dei docenti e ad un adeguato programma di sensibilizzazione per gli operatori dell'informazione; e ad un'attività di promozione, a tutti i livelli, del dialogo interreligioso tra confessioni monoteiste.

#### **g) Questionario dell'OSCE sui reati motivati dall'odio razziale o religioso**

Nel settembre 2006 è stata inviata alla Rappresentanza d'Italia presso l' OSCE a Vienna la risposta al questionario sulle misure adottate dall'Italia in risposta ai reati motivati dall'odio.

Tali informazioni e statistiche erano state richieste su sollecitazione di alcune organizzazioni non governative.



**PARTE SECONDA**

**ATTIVITÀ DI STUDIO E ANALISI DEL COMITATO  
INTERMINISTERIALE DEI DIRITTI UMANI**



## **1. ATTIVITÀ DI STUDIO E ANALISI DERIVANTE DAI RILIEVI E DALLE RACCOMANDAZIONI INDIRIZZATI ALL'ITALIA DA PARTE DEGLI ORGANISMI DI MONITORAGGIO IN MATERIA DI DIRITTI UMANI**

### **1.1. Studio sugli adempimenti legislativi necessari per l'adeguamento agli obblighi internazionali**

Sin dal 2005 il Comitato interministeriale dei diritti umani ha avviato un'attività di raccolta ed analisi di tutti i rilievi e le raccomandazioni indirizzati all'Italia, negli ultimi anni, da parte dei vari Comitati delle Nazioni Unite e del Consiglio d'Europa incaricati del monitoraggio in materia di tutela dei diritti umani, a seguito dell'esame dei rapporti presentati periodicamente dall'Italia in applicazione degli strumenti internazionali cui il nostro paese ha aderito. Si tratta, 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 del fanciullo*.

Conseguentemente sono stati istituiti presso il CIDU cinque gruppi di lavoro per analizzare la situazione e formulare proposte relativamente a tematiche specifiche, in particolare, sui diritti delle donne, dei fanciulli, delle minoranze e dei nomadi, dei rifugiati e dei richiedenti asilo, degli stranieri e degli immigrati e per la lotta alla discriminazione razziale; sulla tutela dei diritti civili e politici, sulle problematiche concernenti la tortura e le carceri; per le ratifiche e gli adempimenti legislativi, inclusa la creazione di un organismo nazionale indipendente di tutela e promozione dei diritti umani.

Nel corso del 2006 si è ritenuto opportuno proseguire tale attività nel corso di apposite riunioni plenarie del CIDU, 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, alcuni dei quali hanno trovato anche forte corrispondenza in ambito parlamentare:

a) adeguamento della legislazione italiana allo Statuto della Corte penale internazionale. In relazione a tale aspetto, nel corso delle sedute plenarie del CIDU sono stati presi in considerazione vari contributi dei membri delle amministrazioni e di personalità di chiara fama. In particolare, il Professore Giancarlo Guarino, docente ordinario dell'Università di Napoli, è stato invitato a presentare un sua proposta volta ad inserire nel nostro ordinamento i crimini di guerra ed i crimini contro l'umanità ed a regolare le modalità di cooperazione tra l'Italia e la Corte;

b) ratifica del Protocollo 13 alla Convenzione europea sui diritti dell'uomo e connessa modifica dell'articolo 27 della Costituzione. È stato ricordato che il Protocollo 13, firmato nel 2002 a Vilnius, prevede l'abolizione della pena di morte in ogni circostanza, anche per gli atti commessi in tempo di guerra o di pericolo di guerra. Attualmente l'Italia risulta tra i paesi che ancora non hanno ultimato il procedimento di ratifica, ciò essendo dovuto essenzialmente alla correlata necessità di introdurre una modifica all'articolo 27 della Costituzione, norma di rango primario che ancora prevede la possibilità di ricorso alla pena di morte in tempo di guerra. Si è attirata l'attenzione su un testo unificato risultante da varie proposte di legge costituzionale d'iniziativa parlamentare (AC n. 193, AC n. 523, AC n. 1175, AC n. 1231), all'esame della Camera dei Deputati, finalizzate proprio alla modifica dell'articolo 27 sopra citato; nonché sul corrispondente AS n. 1084, assegnato nel settembre 2006 alla Commissione affari costituzionali del Senato;

c) introduzione del reato di tortura. L'inserimento del reato di tortura nel codice penale italiano ci viene richiesta ormai da anni sia dalle Nazioni Unite che dal Consiglio d'Europa. Nel corso della XIV legislatura erano già stati presentati numerosi progetti di legge, alcuni dei quali sono stati poi ripresentati nella XV legislatura. In particolare, è stata richiamata l'attenzione sul testo unificato risultante da varie proposte (AC 915 ed abbinate) all'esame della Camera dei Deputati, contenente la previsione dell'introduzione nel Codice penale italiano di un articolo (il 613-bis) in materia di tortura e l'istituzione di un Fondo per le vittime dei reati di tortura presso la Presidenza del Consiglio dei ministri;

d) ratifica del Protocollo opzionale alla Convenzione contro la tortura ed altre pene o trattamenti inumani o degradanti, ed istituzione dell'organo nazionale di prevenzione della tortura. Per quanto attiene alla creazione di un organismo nazionale indipendente di prevenzione della tortura, in seno al Comitato è stato evidenziato come il proliferare di proposte relative alla creazione di più organismi diversificati precipuamente interessati alle materie rispondenti ai diritti umani non giovi al coordinamento della materia. All'interno del Comitato ha prevalso il convincimento che certamente sarebbe più utile e meno costosa la costituzione di un organo indipendente unico a cui siano delegati tutti i compiti connessi alla protezione dei diritti umani. Tale soluzione consentirebbe di meglio garantire l'unicità di indirizzo e di coordinamento in materia di tutela dei diritti umani e permetterebbe anche di raggiungere l'obiettivo di creare un soggetto titolare di autorevolezza in campo internazionale, mantenendo altresì ridotti i costi di funzionamento. In capo a questo organo potrebbero, ad esempio, confluire le funzioni proprie dell'organismo nazionale di prevenzione della tortura.

e) istituzione di un organismo nazionale indipendente di protezione e promozione dei diritti umani. I contenuti di una proposta per l'istituzione della Commissione nazionale indipendente per la promozione e la tutela dei diritti umani e delle libertà fondamentali sono stati illustrati dalla rappresentante della Presidenza del Consiglio dei ministri, quale coordinatrice di un gruppo di lavoro appositamente costituito. Tale proposta muove dall'esigenza di dare attuazione, nell'ordinamento giuridico italiano,



alla Risoluzione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite n. 48/134 del 20 dicembre del 1993, che impegna gli Stati firmatari ad istituire organismi nazionali, autorevoli ed indipendenti, per la protezione dei diritti umani, dettandone i principi fondanti (c.d. *Principi di Parigi*). Il Comitato interministeriale dei diritti umani, in quanto istituito in ambito governativo, non esaurisce le indicazioni della risoluzione ONU in merito, appunto, all'indipendenza ed all'autonomia operativa. La Commissione, al contrario, in base alla proposta sopra citata, pur coordinandosi con gli altri organismi specializzati attualmente esistenti, risponderebbe a pieno a quei principi di indipendenza ed autonomia ritenuti indispensabili dalle Nazioni Unite per assolvere i compiti di promozione e vigilanza sul godimento, anche in Italia, dei diritti umani e delle libertà fondamentali così come individuati dalle Convenzioni ONU, dal Consiglio d'Europa, dall'Unione europea e tutelati dalla nostra Carta costituzionale.

## **1.2. Studio sullo *status* delle popolazioni rom, sinti e camminanti presenti in Italia**

Stanti i continui rilievi di Nazioni Unite e Consiglio d'Europa sulla situazione dei rom in Italia e la conseguente esigenza di predisporre urgentemente provvedimenti correttivi in materia, il CIDU ha predisposto una documentazione di base sull'argomento ed ha costituito un gruppo di lavoro *ad hoc* per lo studio della problematica e l'elaborazione di una proposta legislativa per la tutela delle popolazioni rom, sinti e camminanti, in pieno accordo con gli altri Ministeri più direttamente competenti: Ministero dell'interno, Ministero per i diritti e le pari opportunità e Ministero per la solidarietà sociale.

Si rinvia a quanto contenuto in Appendice (punto I) per quanto riguarda un ampio studio di tale problematica effettuato dal CIDU. Dal lavoro degli esperti del Comitato, condiviso in sede di gruppo di lavoro, sono emersi altresì i seguenti aspetti principali che risulta necessario inserire in un eventuale articolato che prenda in considerazione la situazione delle popolazioni rom, sinti e camminanti presenti in Italia:

**Censimento.** Necessità di procedere alla raccolta ed analisi di informazioni dettagliate e di statistiche, con cadenza periodica. Identificazione dell'istituto a ciò preposto.

**Status giuridico.** Identificare lo status giuridico degli individui appartenenti alle comunità rom, sinti e camminanti, distinguendo tra cittadini italiani e non. Per questi ultimi, definire tempi e modalità per la concessione del permesso di soggiorno o della cittadinanza, tenendo conto delle difficoltà di regolarizzazione, attribuibili in parte alla mancata conoscenza delle relative procedure da parte degli aventi diritto e alla difficoltà di ottenere i documenti necessari nel paese d'origine. Problematicità di vincolare la concessione della cittadinanza al criterio di "residenza".

**Raccordo tra amministrazioni centrali e periferiche.** Necessità di una politica coordinata a livello centrale, regionale e provinciale, che consenta di modulare le iniziative nazionali sulle specificità locali. Sviluppare mezzi istituzionali per favorire un ruolo attivo e la partecipazione delle comunità rom al processo decisionale, attraverso meccanismi consultivi nazionali, regionali e locali.

**Politiche abitative.** Potenziare ed adeguare i campi sosta per rom e sinti nomadi, adottando misure specifiche, ed assicurandosi che le autorità locali adempiano alle proprie responsabilità. In particolare, vincolare le Regioni alla fissazione di parametri igienico-sanitari cui devono conformarsi i campi sosta, affidando ai Comuni (anche per il tramite dei competenti servizi delle ASL) il compito di verificare il rispetto di tali requisiti.

Evitare illegittimi e sistematici sgomberi forzati (ed altre sanzioni ad essi associate) nei confronti di rom e sinti da siti o abitazioni da loro occupate illegalmente infliggendo violenze ingiustificate; prevedere risarcimenti per allontanamenti illegittimi.

Offrire soluzioni abitative stabili e dignitose a rom e sinti che decidano di stabilirsi in un luogo ed assicurare l'effettivo accesso ad abitazioni di edilizia pubblica.

**Situazione sanitaria.** Necessità di adottare iniziative per favorire l'accesso effettivo dei rom e sinti al SSN, sensibilizzando, tra l'altro, gli operatori incaricati di fornire tali servizi. Adoperarsi, in particolare, per tutelare la salute sessuale e riproduttiva delle donne rom e sinti.

**Istruzione, formazione e cultura.** Migliorare l'accesso dei bambini alle scuole di ogni ordine e grado, indipendentemente dal criterio di residenza (a tutela del diritto alla mobilità), ed assicurarne la regolare frequenza. Contrastare ogni forma di segregazione scolastica ed adattare il contenuto dei programmi ad una realtà multiculturale (ad esempio, introducendo negli stessi informazioni sulla storia e cultura di rom, sinti e camminanti), prevedendo al contempo corsi di formazione ed aggiornamento in tale materia per i docenti.

Valutare se estendere alle comunità rom, sinti e camminanti le garanzie previste dalla legislazione esistente in materia di tutela e promozione delle lingue e delle culture minoritarie tramite un quadro normativo «complessivo» di riferimento che crei collegamenti con le leggi già vigenti (la legge 15 dicembre 1999, n. 482, di tutela delle minoranze linguistiche, la legge 7 dicembre 2000, n. 383, di disciplina delle associazioni di promozione sociale e la legge 8 novembre 2000, n. 328, legge quadro di riforma dell'assistenza) anche al fine di conseguire una migliore integrazione economica, sociale e politica dei rom e contrastare pratiche ed atteggiamenti discriminatori.

**Occupazione.** Adottare iniziative volte ad agevolare l'accesso dei rom, sinti e camminanti al mercato del lavoro, alla formazione professionale e alle

opportunità di finanziamento esistenti a livello nazionale ed internazionale. Valutare la possibilità di stanziare fondi speciali per finanziare progetti nel campo occupazionale (o da destinare alle aziende che offrano possibilità di collocamento). In particolare, favorire l'esercizio delle professioni tradizionali di queste comunità, agevolando la concessione delle necessarie licenze e certificazioni.

Tutela giurisdizionale. Assicurare l'accesso alla giustizia e prevedere particolari disposizioni che tengano conto della non stanzialità (ad esempio, notifica effettiva degli atti indipendentemente dalla residenza). Predisporre, inoltre, strumenti affidabili ed accessibili al pubblico, che consentano di segnalare episodi di discriminazione, violazione dei diritti fondamentali e di abuso da parte delle Forze dell'ordine nei confronti delle comunità rom e sinti.

Migliori pratiche. Individuare le migliori pratiche per favorire l'integrazione delle popolazioni rom, sinti e camminanti.

Figure professionali di mediazione. Individuare specifici profili professionali destinati a svolgere funzioni di mediazione a livello locale nei confronti delle popolazioni rom, sinti e camminanti, in particolare nei settori dell'istruzione, dell'occupazione e della sanità.

### **1.3. Riunione consultiva degli agenti nazionali della Commissione europea contro il razzismo e l'intolleranza del Consiglio d'Europa – ECRI (Strasburgo, 20 novembre 2006)**

Gli agenti nazionali della Commissione europea contro il razzismo e l'intolleranza del Consiglio d'Europa (ECRI) si riuniscono periodicamente al fine di elaborare apposite linee-guida. Il CIDU, in quanto *focal point* per l'Italia, ha preso parte alla riunione tenutasi il 20 novembre 2006 a Strasburgo.

I lavori si sono aperti con l'illustrazione delle modalità operative della riunione consultiva da parte del Segretario, su invito del Presidente. La Commissione ha poi ascoltato gli interventi degli agenti nazionali concernenti il terzo ciclo paese.

L'Italia ha rilevato che, circa le fonti non governative, in alcuni settori il dato 'istituzionale' non è presente e che, dunque, è necessario fornire informazioni sulla base del dato non ufficiale; circa le modalità del dialogo, si rapporta frequentemente agli organismi operativi presso i sistemi sovranazionali competenti in materia, promuovendo la sensibilizzazione con iniziative informative (si veda l'operato dell'UNAR) e fornendo alle amministrazioni interessate chiarimenti di carattere generale circa i suddetti organismi.

La Commissione si è quindi pronunciata su alcuni aspetti sollevati dagli agenti nazionali nei rispettivi interventi, sostenendo che le fonti utilizzate dall'ECRI sono di natura governativa e non, pervengono alla Commissione in misura più ampia rispetto a quelle effettivamente utilizzate per la predisposizione del Rapporto-Paese e gli argomenti da esse desunti non sono oggetto di vere e proprie raccomandazioni, ma vengono ad assumere una certa rilevanza ad avviso dell'ECRI; il ruolo degli agenti nazionali è indispensabile nella procedura visita/Rapporto-Paese.

La Commissione ha successivamente preso nota di quanto espresso sulle modalità da adottarsi nel quarto ciclo paese dagli agenti nazionali, che hanno sollevato i seguenti elementi di comune interesse:

- ipotesi di due visite per ciclo, con pre-invio di un questionario al quale lo Stato dovrà rispondere considerando la natura non investigativa dell'ECRI;

- proposta di programmazione di tavole rotonde nazionali, possibilmente a metà del ciclo, con ipotesi di incontro unico con i rappresentanti sia delle istituzioni centrali e locali che della società civile.

Circa il primo elemento, la Commissione ha reagito positivamente, mentre, in merito alle tavole rotonde, essa ha precisato che nelle stesse non dovrebbe aver luogo la presentazione delle attività dello Stato nel settore, in quanto già oggetto di trattazione del Rapporto-Paese.

Da parte dell'Italia è stato ricordato che le tavole rotonde in passato si sono svolte nel nostro paese con il coinvolgimento della società civile e che le informazioni fornite in occasione delle visite di organi monocratici o

collegiali delle Nazioni Unite o del Consiglio d'Europa - contraddistinte da sinteticità ed attualità - sono state diffuse attraverso apposite schede.

Pari rilevanza è stata attribuita al dialogo confidenziale, sottolineandosi aspetti quali:

- il ruolo dell'interlocutore nazionale, che - nella sua duplice configurazione di entità centrale/locale - deve poter garantire la sua disponibilità in modo continuativo affinché il dialogo sia proficuo;

- le modalità operative dell'ECRI, in riferimento al recepimento delle correzioni presentate dal paese circa gli errori fattuali individuati dalla Commissione: si lamenta che il sistema di individuazione degli errori da parte dell'ECRI e conseguente correzione da parte dello Stato interessato non assuma le caratteristiche tipiche del dialogo, che le suddette correzioni non siano tenute in adeguata considerazione dalla Commissione e che, nell'ipotesi in cui siano respinte, la stessa Commissione non chiarisca quali siano le motivazioni di tale scelta;

- il tema delle minoranze nazionali, sovente confuso con quello dei rom/sinti, ed erroneamente ritenuto un argomento che esula dalle competenze tematiche dell'ECRI.

Tra gli aspetti sopra citati, la Commissione si è soffermata in particolare sul secondo, rilevando che l'errore individuato assume una portata ben precisa – pur non essendo sempre facile distinguere tra errori fattuali e sostanziali; che tale esercizio potrebbe migliorare ricorrendo alle “migliori pratiche” tipiche di altre procedure di monitoraggio; che spesso le correzioni presentate dal paese sono inoltrate alla Commissione successivamente alla fase redazionale ultima del Rapporto-Paese; che non si ritiene opportuno che l'ECRI motivi la non accettazione delle stesse in quanto ciò costituirebbe un esercizio puramente politico e non tecnico.

Venendo all'Italia, circa il ruolo dell'interlocutore nazionale non si è rilevata alcuna difficoltà, poiché l'agente nazionale costituito dal CIDU possiede natura interministeriale e ciò impedisce eventuali incomprensioni o difficoltà operative. Per quanto concerne gli errori fattuali, nel terzo ciclo le correzioni sono state presentate in tempo utile e quelle non recepite sono state comunque riprodotte nell'Allegato al Rapporto; la Presidenza ha tuttavia affermato che la non accettazione delle correzioni presentate dal paese rappresenta un esercizio tecnico, non politico. Infine, per quanto concerne gli argomenti di particolare interesse, le informazioni fornite sono le stesse comunicate agli organi delle Nazioni Unite e si rileva che i due temi minoranze e rom/sinti, pur correlati, assumono una dimensione legislativa autonoma nell'ordinamento interno.

La Commissione ha proseguito l'esame delle modalità del quarto ciclo paese, ribadendo che le riflessioni emerse nel corso del dibattito serviranno per elaborare apposite linee-guida, da presentarsi nella successiva sessione plenaria del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa.

Si è concordato pertanto sulla necessità di:

- rafforzare il dialogo confidenziale, prospettando, nella programmazione dell'ECRI, un incontro con le autorità nazionali centrali e locali;

- prevedere un parallelo coinvolgimento della società civile, con modalità da definirsi; si ritiene importante che, nella fase del dialogo confidenziale ovvero nelle more della pubblicazione del Rapporto-Paese, si possa programmare una tavola rotonda nel paese interessato cui partecipi la società civile;

- predisporre un "follow-up" intermedio, che abbia ad oggetto soltanto aspetti di particolare rilevanza (da definire di volta in volta e non a priori), consistente nell'elaborazione - senza visita - di un *interim report*, seguito da *interim recommendations*, da pubblicare, nel rispetto della natura della Commissione quale organismo indipendente che può agire anche sulla base di altri modelli procedurali nonché in un'ottica cooperativa con altri organismi del sistema Consiglio d'Europa o anche dell'Unione europea (si veda l'Agenzia europea per i diritti fondamentali);

- formulare, da parte dell'ECRI, un commento teso a chiarire quale sia la portata dell'Allegato al Rapporto.

**PARTE TERZA**

**PARTECIPAZIONE ALL'ATTIVITA' DELLE NAZIONI  
UNITE IN MATERIA DI DIRITTI UMANI**





### **1. LA 62<sup>a</sup> SESSIONE DELLA COMMISSIONE PER I DIRITTI UMANI DELLE NAZIONI UNITE (GINEVRA, 27 MARZO 2006)**

La 62<sup>a</sup> Commissione per i diritti umani delle Nazioni Unite (CDU) si è riunita il 20 marzo 2006, per aggiornarsi al 27 marzo 2006. L'adozione, a New York, il 15 marzo 2006, da parte dell'Assemblea Generale, della Risoluzione n. 60/251 sull'istituzione del Consiglio dei diritti umani, di cui si parlerà nel paragrafo successivo, ha infatti conferito alla 62<sup>a</sup> CDU un carattere relativamente procedurale, di transizione. Secondo un parere espresso dall'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i diritti umani (UNHCHR) - confermato poi anche dall'Ufficio legale del Segretariato ONU di New York - sulla base del paragrafo operativo numero 6 della suddetta Risoluzione, tutti i mandati, i meccanismi, le funzioni e le responsabilità della vecchia Commissione venivano automaticamente trasferiti al nuovo Consiglio sin dal momento dell'adozione della Risoluzione (senza quindi attendere la prima riunione del Consiglio, prevista per il 19 giugno 2006).

In tale quadro, il Presidente della CDU ha lavorato su una breve agenda (comprendente interventi generali e *statement* del Presidente di chiusura) per la durata di alcuni giorni.

### **2 LE PRIME SESSIONI DEL CONSIGLIO DEI DIRITTI UMANI DELLE NAZIONI UNITE (GINEVRA, 19 - 30 GIUGNO, 18 SETTEMBRE – 6 OTTOBRE, 29 NOVEMBRE - 8 DICEMBRE, 12 - 14 DICEMBRE 2006)**

Il Consiglio dei diritti umani (*Human Rights Council – HRC*) è stato istituito il 15 marzo 2006 con la Risoluzione n. 60/251 dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite.

Rispetto alla CDU risulta differente la composizione, che è passata da 53 a 47 stati. I seggi sono ripartiti secondo il criterio dell'equa distribuzione geografica: tredici seggi rispettivamente al Gruppo degli Stati africani e al Gruppo degli Stati asiatici; sei seggi agli Stati dell'Europa orientale; otto seggi al Gruppo dell'America latina e dei Carabi; sette seggi al Gruppo degli Stati dell'Europa occidentale e altri Stati. Il mandato dei membri dura tre anni e la rielezione immediata non è consentita dopo due mandati consecutivi. Come per la Commissione, al Consiglio partecipano anche osservatori, inclusi gli stati non membri del Consiglio, agenzie specializzate, altre organizzazioni governative, le istituzioni nazionali per i diritti umani e le ONG. Il nuovo Consiglio, sempre con base a Ginevra, a differenza della Commissione è un organo "permanente" che si riunisce per non meno di tre sessioni ordinarie all'anno e che, su richiesta di un terzo degli Stati membri, potrà riunirsi in sessione speciale ogni qualvolta lo reputerà necessario. L'elezione dei componenti avviene a maggioranza assoluta dei membri delle Nazioni Unite.

Alla prima elezione sono stati nominati i seguenti paesi: fino al 2007: Algeria, Argentina, Bahrein, Repubblica Ceca, Ecuador, Finlandia, India,

Indonesia, Marocco, Paesi Bassi, Filippine, Polonia, Sudafrica, Tunisia; fino al 2008: Brasile, Francia, Gabon, Ghana, Guatemala, Giappone, Mali, Pakistan, Perù, Repubblica di Corea, Romania, Sri Lanka, Ucraina, Regno Unito, Zambia; fino al 2009: Azerbaijan, Bangladesh, Camerun, Canada, Cina, Cuba, Gibuti, Germania, Giordania, Malesia, Isole Mauritius, Messico, Nigeria, Russia, Arabia Saudita, Senegal, Svizzera, Uruguay.

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 Revisione periodica universale (*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*. Le modalità e la tempistica di questo meccanismo devono essere definite dal Consiglio entro un anno dalla prima sessione. Sempre entro un anno dalla prima sessione il Consiglio deve inoltre regolare, rivedere ed eventualmente migliorare i mandati dei cosiddetti "meccanismi speciali" (Relatori Speciali, Esperti indipendenti e simili), già operativi nell'ambito della CDU.

Ulteriore significativa innovazione è rappresentata dalla previsione, inserita nella risoluzione istitutiva del Consiglio dei diritti umani, della presentazione di una precisa lista di impegni (*pledges*) cui ciascun paese candidato dovrà tenere fede nel corso del proprio mandato, qualora eletto.

Per completezza d'informazione, si ricorda che è in corso un dibattito sull'eventuale 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 Nazioni Unite, destinatari dei rapporti nazionali periodici sui diritti umani. Da parte italiana, si è sempre sostenuta l'ipotesi di una semplificazione del *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.

La proposta di 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 tratterebbe di una notevole 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.

Nel corso del 2006 si sono tenute tre sessioni ordinarie e quattro sessioni speciali del neo-istituito Consiglio dei diritti umani delle Nazioni Unite.

La prima sessione ordinaria del Consiglio si è tenuta a Ginevra dal 19 al 30 giugno 2006 e si è articolata in un Segmento di alto livello e in una settimana di lavori.

Al Segmento di alto livello ha partecipato, per l'Italia, il Sottosegretario del Ministero degli affari esteri con delega per i diritti umani, il quale ha sottolineato gli aspetti positivi della riforma, auspicando che il nuovo organismo possa rappresentare uno strumento autorevole, efficace ed efficiente per la tutela e la promozione dei diritti umani nel mondo. A chiusura del proprio intervento il Sottosegretario ha illustrato le priorità della candidatura italiana per il triennio con inizio nel 2007, insistendo sull'impegno per l'abolizione della pena di morte, la lotta alla discriminazione, soprattutto di genere, la lotta alla tortura e la difesa dei diritti dei fanciulli, rammentando infine l'impegno italiano nella *Community of Democracies*, che mira a realizzare un più stretto coordinamento tra i paesi che condividono i valori della libertà e della democrazia.

Le altre delegazioni intervenute hanno espresso valutazioni positive sia rispetto all'operato dell'Alto Commissariato per i diritti umani sia sull'adozione degli strumenti internazionali già elaborati dai gruppi di lavoro della CDU, quali la Convenzione internazionale sulle sparizioni forzate e la Dichiarazione sui diritti delle popolazioni indigene.

Momento di particolare interesse e di raccordo tra il Segmento di alto livello ed i lavori veri e propri, sono stati proprio l'intervento dell'Alto Commissario per i diritti umani – che ha toccato anche il tema della lotta al terrorismo, affermando che affinché essa resti legittima gli Stati devono rispettare il divieto assoluto di praticare la tortura – ed il dibattito che ne è scaturito.

Nella seconda settimana di lavoro, su iniziativa del Gruppo islamico (*Organization of the Islamic Conference - OIC*), sono passate ai voti due Risoluzioni, una sulla Palestina e l'altra sull'intolleranza razziale e religiosa, pur con il voto contrario dell'UE.

La *OIC* ha inoltre richiesto una sessione speciale sulla Palestina e sui Territori occupati.

Il 5 e 6 luglio 2006 si è tenuta, pertanto, la prima sessione speciale del Consiglio sulla situazione in Palestina ed in altri territori arabi occupati. A conclusione dei lavori è stata approvata una nuova risoluzione - ancora una volta col voto contrario dell'intera UE – in cui si richiede ad Israele di interrompere le operazioni militari ed attenersi al diritto internazionale

umanitario e si decide altresì di inviare sul posto una missione guidata dal Relatore speciale sulla situazione in Palestina, sollecitando al contempo una soluzione negoziale del conflitto.

L'11 agosto 2006 si è svolta poi la seconda sessione speciale del Consiglio, nel corso della quale sono state condannate le gravi violazioni dei diritti umani e del diritto internazionale umanitario in Libano. E' stato pertanto deciso di inviare urgentemente nella regione una commissione di inchiesta ad alto livello coadiuvata da esperti di diritto internazionale (in particolare sui diritti umani e sul diritto umanitario), ed avrebbe dovuto fornire al Consiglio un resoconto entro e non oltre il 1° settembre 2006. Allo stesso tempo, quest'ultimo ha invitato la comunità internazionale ad offrire urgentemente al Governo libanese assistenza umanitaria e finanziaria.

Nella seconda sessione ordinaria, svoltasi dal 18 settembre al 6 ottobre 2006, sono stati presentati e discussi oltre quaranta rapporti concernenti diverse questioni in materia di diritti umani ereditati dalla ex Commissione per i diritti umani, sia di carattere tematico (tra cui quelli su razzismo, libertà di espressione, libertà religiosa, tortura, detenzioni arbitrarie, terrorismo, migranti, tratta di esseri umani e violenza di genere, tutela dei difensori dei diritti umani, minoranze, sparizioni forzate e bambini coinvolti nei conflitti armati) sia dedicati alla situazione dei diritti umani in determinati paesi (Cuba, Territori Palestinesi, Sudan, Bielorussia, Somalia, Cambogia, Haiti, Corea del Nord, Burundi, Congo, Myanmar e Liberia). La terza settimana di lavoro è stata dedicata principalmente alle questioni di carattere istituzionale, mediante la discussione di rapporti interinali dei gruppi di lavoro istituiti, sulla base del mandato ricevuto dall'Assemblea Generale, per la revisione e la razionalizzazione dei mandati già esistenti. Il Consiglio ha inoltre approvato, nonostante il voto contrario dell'Unione europea, due Risoluzioni, rispettivamente sulla Palestina e sul Libano.

La terza sessione speciale, promossa dai paesi arabi e dalla OIC, si è tenuta il 15 novembre 2006, ed è stata dedicata alla situazione in Palestina. Al termine dei lavori è stata approvata una risoluzione - alla quale i paesi dell'Unione europea si sono opposti o astenuti - in cui si dispone l'invio di una missione investigativa ad alto livello con il compito di indagare le violazioni dei diritti umani, per poi riferire al Consiglio.

La terza sessione ordinaria del Consiglio (29 novembre - 8 dicembre 2006) è stata dedicata prevalentemente alle questioni istituzionali:

1) definizione delle modalità di funzionamento del meccanismo di Revisione periodica universale, sopra citato. Gli aspetti sui quali si è profilato un consenso emergente sono la frequenza (dai tre ai cinque anni), le modalità (dialogo interattivo e decisione finale del Consiglio) e i risultati (valutazione oggettiva e trasparente finalizzata sia ad attività di cooperazione tecnica, sia ad un impegno volontario del paese interessato);

2) rafforzamento e razionalizzazione del sistema delle Procedure speciali, su cui resta aperto il dibattito circa la procedura di selezione dei

Relatori speciali: per elezione o per designazione da parte dell'Alto Commissario per i diritti umani;

3) riforma della procedura confidenziale per i casi più gravi segnalati da "comunicazioni" individuali (cosiddetta procedura 1503), su cui si sono registrate posizioni divergenti relativamente ai "criteri di ammissibilità" delle comunicazioni delle violazioni;

4) istituzione di un sistema di consulenza tecnica del Consiglio, in sostituzione della Sottocommissione. Alle proposte alternative di realizzare un "roster" di esperti, gestito dall'Alto Commissariato per i diritti umani, cui si dovrebbe attingere di volta in volta, oppure di istituire formalmente un organo sussidiario del Consiglio composto da un numero variabile di esperti indipendenti, eletti direttamente dal Consiglio, sulla base di un'equa rappresentatività geografica, se ne è aggiunta una terza di possibile compromesso: l'istituzione di un *panel* composto da Stati membri del Consiglio, Alto Commissario e rappresentanti delle ONG, incaricato di scegliere i componenti di un meccanismo di *expertise*, la cui designazione formale spetterebbe poi al Consiglio mediante elezione.

Da segnalare, inoltre, l'adozione consensuale di una risoluzione promossa dalla Presidenza volta all'istituzione di un ulteriore gruppo di lavoro intergovernativo, con il mandato di formulare concrete raccomandazioni entro l'estate 2007 su agenda, programma di lavoro annuale, metodi di lavoro e regole di procedura del Consiglio dei diritti umani, in linea con quanto previsto dalla Risoluzione dell'Assemblea Generale sopra citata istitutiva del Consiglio.

Sono state altresì approvate due risoluzioni presentate dal Gruppo africano sotto il punto due dell'agenda dei lavori, sulla preparazione della Conferenza di revisione di Durban sul razzismo e sugli standard complementari della Conferenza di revisione di Durban, cui l'Unione europea si è opposta.

La quarta sessione speciale è stata dedicata alla situazione in Darfur, e si è tenuta dal 12 al 14 dicembre 2006. E' intervenuto il Segretario generale uscente delle Nazioni Unite, che ha richiesto esplicitamente l'invio in Darfur di una missione composta da personalità indipendenti universalmente riconosciute. Anche l'Alto Commissario per i diritti umani ha ribadito la validità delle informazioni presentate dal proprio ufficio, che descrivono una situazione insostenibile per la popolazione civile, esposta all'arbitrio di molti gruppi paramilitari. Accogliendo i richiami del Segretario generale, che hanno favorito il superamento di indugi e perplessità da parte di alcuni paesi, il Consiglio dei diritti umani ha adottato all'unanimità la decisione di inviare una missione di alto livello in Darfur, dimostrando l'importanza di un dialogo aperto e costruttivo con tutte le componenti regionali presenti nel Consiglio, e la potenzialità dello stesso di produrre risultati operativi e consensuali.

### **3. LA 61<sup>^</sup> SESSIONE DELL'ASSEMBLEA GENERALE DELLE NAZIONI UNITE – I LAVORI DELLA TERZA COMMISSIONE (NEW YORK, 2 OTTOBRE – 8 DICEMBRE 2006)**

La Terza Commissione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, nel corso della 61<sup>a</sup> sessione, tenutasi a New York dal 2 ottobre all'8 dicembre 2006, ha esaminato 58 risoluzioni, adottandone 29 per consenso, 22 con voto e respingendone tre.

I lavori si sono aperti dedicandosi alle tematiche relative allo sviluppo sociale, materia in cui le Nazioni Unite perseguono gli Obiettivi di sviluppo del millennio (cosiddetti *Millennium Development Goals*). Sono stati adottati per consenso i testi di risoluzione riguardanti il diritto allo sviluppo; più complessa si è rivelata la discussione sulla bozza di risoluzione peruviana per adottare la Dichiarazione sui diritti delle popolazioni indigene, testo approvato con voto, dopo anni di negoziati, dal Consiglio dei diritti umani nel corso della sua prima sessione e sostenuto fortemente dall'Unione europea e dal Gruppo dei paesi latinoamericani e caraibici (GRULAC). Dopo una difficile discussione e un voto controverso, che ha visto l'astensione dei partners europei, il testo approvato dalla Terza Commissione fa invece propria la proposta del Gruppo africano di continuare le consultazioni sul testo e rinviare l'adozione. L'Italia ha profuso ogni sforzo per favorire l'adozione del testo da parte dell'Assemblea Generale nella sua versione originale, così come raccomandato dal Consiglio dei diritti umani (29 giugno 2006) nella risoluzione che ne demandava l'esame e chiedeva l'adozione alla Terza Commissione.

Il testo di risoluzione sui seguiti della Conferenza mondiale di Durban sul razzismo, presentato in Terza Commissione dal G77 ed adottato con voto, ha ugualmente visto l'UE confrontarsi con il Gruppo africano, sostenuto dall'*Organizzazione della conferenza islamica (OIC)*, e dover accettare un testo che prevede la convocazione di una Conferenza di revisione della Dichiarazione e del Programma d'azione di Durban nell'ambito della sessione del 2009 dell'Assemblea Generale. Obiettivo del Gruppo africano, in particolare dei paesi dell'Africa del sud, appare essere la redazione di 'norme complementari', presumibilmente proprio di un protocollo alla Convenzione internazionale per l'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale, questione sulla quale l'UE si è sempre mostrata contraria sottolineando le norme già esistenti in materia.

Innanzitutto, se sulle "risoluzioni paese" - sulla violazione dei diritti umani in Corea del Nord, Myanmar, Iran e Bielorussia - la Terza Commissione si è espressa con ampie maggioranze e l'Unione europea ha potuto svolgere un forte ruolo propulsivo nell'ambito dei negoziati, altrettanto non si può affermare per quanto riguarda alcune risoluzioni tematiche rispetto alle quali sono emersi punti di contrasto con altri gruppi regionali. Ci si riferisce non solo alle citate risoluzioni sul diritto allo sviluppo e sulla Dichiarazione sui diritti delle popolazioni indigene, ma anche a testi tradizionalmente non problematici, come la risoluzione *omnibus* sui diritti del fanciullo, il testo procedurale di collaborazione tra l'OIC e le Nazioni Unite e la citata risoluzione sul razzismo, che sono stati oggetto, nella 61<sup>a</sup> sessione

**dell'Assemblea Generale, di confronti netti e talvolta aspri tra l'UE ed alcuni gruppi regionali.**





**APPENDICI**



## I. STUDIO DELLA PROBLEMATICHE DELLE POPOLAZIONI ROM, SINTI E CAMMINANTI PRESENTI IN ITALIA

### 1. Premessa storico-sociale

La legge 15 dicembre 1999, n. 482, recante “*Norme in materia di tutela delle minoranze linguistiche e storiche*”, ha inteso tutelare le minoranze linguistiche presenti nel nostro paese, al fine di attuare, in maniera compiuta, il dettato dell’art. 6 e degli artt. 2 e 3 della Costituzione. Nel testo del disegno di legge posto in discussione era compresa, tra le minoranze storiche, anche quella rom, includendo la stessa lingua *romanes* tra le lingue minoritarie d’Italia. L’approfondimento parlamentare fece emergere tuttavia la difficoltà di applicazione a tale popolazione di molte delle norme dell’articolato, determinata dal mancato ancoraggio della stessa ad un territorio definito; si decise, così, di prevedere per essa l’approfondimento in altro specifico provvedimento.

Nell’affrontare l’esercizio di elaborazione di politiche e provvedimenti a tutela di queste popolazioni genericamente definite “nomadi” o “zingare”, una considerazione preliminare merita l’aspetto terminologico, di primaria importanza se si considera la varietà di valenze, non sempre neutre, che ogni possibile definizione di questi gruppi etnici porta con sé. Appare quindi fondamentale fare chiarezza – per quanto possibile in questa sede - su alcuni dei termini più frequentemente usati quando ci si riferisce al mondo “zingaro”. Distinguiamo innanzitutto fra i termini utilizzati dai rom stessi (alcuni dei quali sono oggi divenuti di uso comune) e quelli creati dai non-rom per riferirsi a loro<sup>2</sup>.

ROM - significa “uomo” ed è il modo in cui coloro che normalmente sono chiamati “zingari” si autodefiniscono. Esistono delle varianti legate alla dispersione geografica di questo popolo, ma nella terminologia degli studi ziganologici si usa, per semplicità, questa parola per tutti. Da “rom” viene anche il nome della lingua da loro parlata: il *romanes* (o *romané*). Si tratta di una forma avverbiale che letteralmente significa “alla maniera dei rom”.

SINTO - così si autodefiniscono alcuni gruppi di “zingari” presenti soprattutto nell’Europa centrale, compresa l’Italia settentrionale. Sono state avanzate molte ipotesi sulla loro origine, che qualcuno ritiene distinta dagli altri rom. Qualcuno sostiene che siano arrivati in Europa prima degli altri, ma non esistono dati che lo possano confermare.

CAMMINANTE – i camminanti appartengono a un gruppo nomade che tuttavia rifiuta di identificarsi con gli “zingari”. Il numero maggiore di camminanti risiede a Noto in Sicilia, ma gruppi di camminanti si trovano in tutto il siracusano, in provincia di Agrigento, e altri si sono fermati a Roma, nel napoletano e a Milano. I Camminanti sono fra gli ultimi nomadi che praticano ancora i vecchi mestieri di arrotino e ombrellaio e, più di recente, quello di manutenzione delle cucine a gas.

ZINGARO - è una parola con una forte connotazione dispregiativa, e come tale è percepita dai rom. Zingaro viene infatti dal greco *athinganos*,

<sup>2</sup> Fonte: Progetto ALIAS: Approccio alla Lingua Italiana per Studenti stranieri ([www.unive.it/progettoalias](http://www.unive.it/progettoalias)).

che significa "intoccabile". Con questo nome nel XIV secolo si designava, in modo dispregiativo, una setta di eretici che viveva a Bisanzio e che praticava la magia. Quando arrivarono i primi gruppi di rom, furono identificati con questi eretici/stregoni e gli fu attribuito lo stesso appellativo che esprime disprezzo. Hanno la stessa origine il tedesco zigeuner, il francese tsigane, lo slavo cigan.

**NOMADE** - l'uso della parola "nomade" in riferimento ai rom si è diffuso nella seconda metà del '900, probabilmente con l'intento di eliminare la connotazione negativa insita nel termine "zingaro". In realtà ha assunto col tempo un carattere ancor più discriminante, relegando nel nomadismo - caratteristica per lo più non predominante fra i vari gruppi - tutta l'identità rom e cercando con esso di spiegare la diversità del loro sistema di vita. Nomade è quindi una parola ambigua.

**GAGÓ/GAĀO** (pron. gagió/gagio) - è il termine con cui i rom definiscono ciò che non è rom. Può essere usato sia come nome che come aggettivo. Il plurale è gagé. E' un termine ormai diffuso e conosciuto nella lingua italiana.

Le popolazioni rom e sinti sono presenti in Italia fin dall'Alto Medioevo; di tale presenza esiste una documentazione certa a decorrere dal secolo XIV. La prima testimonianza storica dell'ingresso in Italia di tali popolazioni è stata registrata nel 1322 a Bologna, ma le prime ondate migratorie partirono verso la fine del I millennio dall'India nord-occidentale. I sinti sono probabilmente originari del Rajasthan (India del nord) mentre i rom sono originari del centro dell'India.

Il rapporto con queste popolazioni ha costituito, nei secoli, un complesso problema giuridico: non facilmente inquadrabile all'interno delle categorie del pensiero medievale, e non facilmente omologabile ed assimilabile dalla cultura occidentale, lo "zingaro" è rimasto una delle poche figure avvertite come estranee ed inquietanti dalla civiltà moderna, anche perché spesso nomade, errante, senza una patria, appartenente ad un popolo disperso e senza storia. I popoli sedentari a tutti i livelli, sia i cittadini di ogni classe sociale che le istituzioni, hanno sempre dimostrato nei confronti di tali popolazioni un atteggiamento ostile, che nei secoli si è andato stratificando in una sorta di pregiudizio sociale, giuridico e culturale, il quale ha condotto all'adozione di politiche concretizzate nell'espulsione «legale», nella reclusione di vario genere, nel tentativo dell'assimilazione forzata di chi apparteneva alle etnie dedite al nomadismo o, infine, come nel caso del regime nazista, nella vera e propria eliminazione fisica, assimilabile al genocidio<sup>3</sup>. Il problema che emerge chiaramente, e che non appare, purtroppo, ancora superato, si può sempre ricondurre al difficilissimo rapporto del modello sociale occidentale con il «diverso da sé», con chi non è facilmente soggetto a classificazioni e rivendica, anche se non sempre in modo ortodosso, la propria libertà.

Nonostante tutti i pregiudizi che si sono ricordati, in realtà, per un periodo considerevole, i rom riuscirono ad inserirsi nel tessuto sociale ed economico europeo in modo soddisfacente. Con l'avvento dell'industrializzazione, dell'urbanizzazione e della progressiva ma radicale

<sup>3</sup> Per approfondimenti si veda, ad esempio, la pagina <http://www.cestim.org/03zingari.htm>.

trasformazione dell'economia, la civiltà nomade ha dovuto forzatamente fare i conti con la società moderna che prescinde ormai dai prodotti artigianali e dalle professioni tipiche della tradizione rom. Insieme alla perdita della loro tradizione, della possibilità di tramandare ai propri figli arti che appaiono superate, si è verificato anche l'impoverimento economico, e lo scollamento dei ritmi di vita, tipici di queste popolazioni, sicuramente più prossimi a quelli della vita rurale che alla frammentazione e alla velocizzazione degli spazi e dei tempi propri dei sistemi odierni. Da questi cambiamenti scaturiscono tutti i problemi a cui assistiamo oggi: i rom sono stati, nei fatti, posti ai margini delle nostre città. Nel tempo si è dato vita a veri e propri ghetti che confinano, nella maggior parte dei casi, con periferie già povere e a rischio. È superfluo evidenziare che la marginalità e la povertà creano disagio, terreno ideale per la propensione alla criminalità, che a sua volta genera altra marginalità e conflitto sociale.

L'anello debole di questa catena sono i bambini, che molto spesso vengono coinvolti in attività illecite. Il numero delle denunce e dei fermi è aumentato, e il problema della gestione dei minori sottoposti a procedimenti penali è estremamente spinoso e delicato; oltretutto, spesso l'attività micro-criminale del bambino zingaro è l'unica fonte di reddito dell'intero nucleo familiare, a sua volta costretto a vivere in condizioni sanitarie e di vita ai limiti della sussistenza. L'emergenza sanitaria coinvolge inoltre le donne rom, la cui salute sessuale e riproduttiva non viene sempre adeguatamente tutelata.

Attualmente i rom e i sinti che vivono in Italia sono circa 140 mila: la maggioranza sono sinti. Si tratta, comunque, della percentuale di presenze più bassa dell'intera Europa. Circa 70 –80.000 sono cittadini italiani, il resto è costituito, in gran parte, da cittadini extra-comunitari (soprattutto dalla ex-Jugoslavia e rumeni) e in misura minore da cittadini comunitari. Solo un 30% circa di questi gruppo si può considerare ancora nomade, tutti gli altri sono sedentari – in molti casi da decenni – o in via di sedentarizzazione.<sup>4</sup>

## 2. Quadro normativo internazionale

Nell'ambito degli impegni internazionali sottoscritti dall'Italia, numerosi sono i riferimenti alla protezione di questi gruppi, sia direttamente che attraverso le numerose norme contro la discriminazione ed in favore delle minoranze contenute nelle Convenzioni internazionali sui diritti umani.

Un primo riferimento normativo è costituito dalla *Convenzione europea delle lingue regionali e minoritarie* (in vigore dal 1° marzo 1998), e da una serie di disposizioni elaborate in seno a Nazioni Unite, Consiglio d'Europa, OSCE e Unione europea. In ambito Nazioni Unite si segnala la Raccomandazione generale XXVII (Discriminazioni nei confronti dei rom) del Comitato delle Nazioni Unite sull'eliminazione della discriminazione razziale.

Per quanto riguarda la zona OSCE, degno di nota appare l'esauritivo Piano d'azione adottato dai paesi dell'OSCE - Stati membri e paesi candidati - incentrato sul miglioramento della situazione dei rom e dei sinti, nel quadro del quale gli Stati si impegnano, tra l'altro, a potenziare i loro sforzi volti a

<sup>4</sup> Cfr. C. Marta, *Le politiche per i Rom e Sinti in Italia*, in Atti del Convegno sul tema "Rom e Sinti: un'integrazione possibile. Italia ed Europa a confronto", Napoli, 23-24 giugno 2000, p.43.

garantire che le popolazioni rom e sinti possano svolgere un ruolo completo ed equo nelle nostre società e a debellare la discriminazione nei loro confronti.

In ambito europeo, tra gli strumenti più rilevanti in materia si annoverano: la Risoluzione 13 del Comitato dei ministri d'Europa del 22 maggio 1975, la Risoluzione 125 del 1981 del Consiglio d'Europa; la Risoluzione 153 del 22 maggio 1989 del Comitato dei ministri dell'educazione dell'Unione europea, la Risoluzione A3-0124 del 1994 del Parlamento europeo; la Raccomandazione 1203 del 1993 del Consiglio d'Europa; un documento del 9 febbraio 1994 del Parlamento europeo. Tra i testi normativi più recenti si segnalano: la Raccomandazione 1557(2002) del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa - in particolare i suoi paragrafi 3 e 15, che rilevano il diffuso fenomeno della discriminazione contro i rom nonché la necessità di rafforzare il sistema di monitoraggio delle discriminazioni nei loro confronti e di risolvere la questione del loro status giuridico – e la raccomandazione di politica generale n. 3 sulla lotta al razzismo e all'intolleranza verso i rom/zingari della *Commissione europea contro il razzismo e l'intolleranza* (ECRI). Ancora, nell'aprile 2005, il Parlamento europeo ha approvato una Risoluzione sulla situazione dei rom nell'Unione europea in cui invitava gli Stati membri e i paesi candidati ad “esaminare il riconoscimento dei rom come minoranza europea”, a “migliorare l'integrazione economica, sociale e politica dei rom” attraverso specifiche disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative.

### **3. Rilievi e raccomandazioni indirizzati all'Italia dagli organismi internazionali**

In materia di trattamento delle popolazioni rom e sinti, l'Italia è stata più volte oggetto in passato – e continua ad esserlo nel presente – di numerosi rilievi e raccomandazioni da parte degli organismi delle Nazioni Unite e del Consiglio d'Europa incaricati di monitorare il rispetto dei diritti umani.

Prima di procedere ad un'elencazione delle questioni specifiche sollevate da tali organismi, appare prioritario ricordare – come fatto particolarmente grave, oltre che lesivo dell'immagine di un paese dalla consolidata tradizione democratica - che, nel giugno del 2004, l'Italia è stata oggetto di un reclamo collettivo presentato al Comitato europeo dei diritti sociali da parte dell'*European Roma Rights Center*. Oggetto di tale ricorso era una presunta violazione degli articoli 31 ed E della Carta dei diritti sociali, relativi al diritto all'abitazione e alla non-discriminazione. Inoltre, in tale reclamo, le condizioni di vita dei campi nomadi e la loro stessa esistenza venivano additate come prova di una politica di “segregazione razziale” ai danni delle popolazioni rom e sinti (paragrafo 7.03 del reclamo n. 27/2004). Il 7 dicembre del 2005, il Comitato, dopo aver sentito le parti, ha concluso unanimemente che:

la scarsità e l'inadeguatezza dei campi sosta per rom e sinti nomadi costituisce una violazione dell'articolo 31§1 della Carta, letto congiuntamente all'articolo E;

gli sgomberi forzati e le altre sanzioni ad essi associati costituiscono una violazione dell'articolo 31§2 della Carta, letto congiuntamente all'articolo E;

la mancanza di soluzioni abitative stabili per rom e sinti costituisce una violazione dell'articolo 31§1 e dell'articolo 31§3 della Carta, letti congiuntamente all'articolo E;

Questi stessi rilievi ricorrono - con diverse formulazioni - nella gran parte dei documenti internazionali in materia di diritti umani riguardanti l'Italia. Limitando il nostro excursus agli ultimi anni, pare opportuno riferirsi innanzitutto alle conclusioni del Comitato delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo, approvate il 18 marzo 2003, in cui il Comitato ha manifestato preoccupazione per gli incidenti a sfondo razzista ai danni di minori, nonché per le disparità a discapito dei bambini rom e stranieri in Italia nell'esercizio dei diritti economici e sociali, in particolare nell'accesso ai servizi sanitari, all'assistenza sociale, all'educazione e all'alloggio. Discriminazione nei confronti di bambini stranieri e rom viene riscontrata dal Comitato anche nel sistema della giustizia minorile, nel cui ambito si registrano numerose accuse per casi di maltrattamento da parte di pubblici ufficiali contro tali soggetti (par. 20, 31, 51 e 54, CRC/C/15/Add. 198, 18 marzo 2003).

Il Comitato delle Nazioni Unite sui diritti economici, sociali e culturali, nelle conclusioni approvate nel dicembre 2004, non ha mancato a sua volta di evidenziare la situazione critica degli immigrati rom, soffermandosi, in particolare, sulla difficile ricerca di un alloggio (in affitto o popolare), sulle misere condizioni abitative e sanitarie dei campi, oltre che sulle limitate prospettive occupazionali e le insufficienti agevolazioni educative per i bambini appartenenti a questi gruppi (par. 24 e 25, E/C.12/1/Add.103, 14 dicembre 2004).

In occasione della presentazione dell'ultimo Rapporto italiano, nell'ottobre del 2005, il Comitato sui diritti civili e politici si è soffermato sulle precarie condizioni di vita e la scarsa igiene dei campi (*List of issues*, 8) e sui presunti episodi di abusi commessi dalle Forze dell'ordine a danno di gruppi vulnerabili, e di individui rom in particolare (*List of issues*, 13). Il Comitato ha inoltre espresso perplessità sui criteri di selezione delle lingue (e delle comunità) protette dalla legge del 15 del dicembre 1999 sulla tutela delle minoranze linguistiche (*List of issues*, 29).

Il Comitato sull'eliminazione della discriminazione contro le donne (CEDAW), in seguito alla discussione del IV e V rapporto congiunto dell'Italia (CEDAW/C/2005/II/CRP.3/Add.4/Rev.1, 28 gennaio 2005), ha evidenziato che certi gruppi di donne, incluse rom e migranti, restano in una condizione vulnerabile e marginale (par. 35).

Il Comitato sulla discriminazione razziale (CERD), in seguito alla presentazione del XIII Rapporto periodico da parte dell'Italia nel marzo del 2006, al paragrafo 320 delle Osservazioni conclusive, ha invitato l'Italia a promuovere una revisione dello status della minoranza rom che ha ormai assunto una connotazione sedentaria. In tal senso, raccomanda una consultazione con i rappresentanti rom, e si dice preoccupato per le conseguenze derivanti dall'attivazione di un processo di riconoscimento dello status di apolidia della popolazione rom. Raccomanda inoltre all'Italia di

garantire che le autorità locali operino in modo efficace allo scopo di prevenire e di punire atti immotivati di violenza nei confronti dei rom e degli stranieri in generale.

A seguito della sua visita in Italia tra il 10 e il 17 giugno 2005, il Commissario per i diritti umani del Consiglio d'Europa, Alvaro Gil-Robles, ha formulato una serie di rilievi e raccomandazioni, confluiti poi nel rapporto presentato il 14 dicembre 2005. In particolare, in merito alla situazione della comunità rom, il Commissario ha ritenuto opportuno attirare l'attenzione del governo italiano sulla necessità di alcuni interventi prioritari:

facilitare l'accesso ai permessi di soggiorno e, all'occorrenza, alla cittadinanza ai membri della comunità rom di nazionalità non italiana che risiedono in Italia da diversi anni;

proseguire i programmi di assistenza ai rom per l'accesso al mercato del lavoro;

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

permettere ai fanciulli immigrati irregolarmente, rom compresi, di proseguire la loro educazione scolastica dopo i tredici anni.

Nel più recente *Rapporto finale sulla situazione dei diritti umani di rom, sinti e camminanti in Europa* (15 febbraio 2006), l'Alto Commissario ha ribadito la preoccupazione per la critica situazione sanitaria nei campi, nonché per le sempre inferiori possibilità concesse ai rom di esercitare le proprie occupazioni tradizionali.

In ambito comunitario, l'*European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia (EUMC)*, organo indipendente dell'Unione europea istituito con regolamento del Consiglio del 1997 – ora divenuto *European Agency for Fundamental Rights (FRA)* - ha presentato, nel maggio 2006, un Rapporto dal titolo *Roma and Travellers in Public Education. An overview of the situation in the EU Member States*. In tale Rapporto si evidenzia, a proposito dell'Italia, una preoccupante tendenza all'abbandono scolastico da parte di studenti di etnia rom e camminante (secondo i dati riportati, del 73% nella scuola primaria e dell'84% in quella secondaria). Le cause, secondo il Rapporto, sarebbero da ricercare nella rigidità dei programmi curriculari, nella poca flessibilità del corpo docente e, più in generale, nell'esistenza di atteggiamenti discriminatori nelle scuole. Nel Rapporto si sottolinea, inoltre, che le misure legislative già esistenti in materia non hanno ancora trovato efficace attuazione.

Lo stato di implementazione in Italia della Convenzione quadro per la protezione delle minoranze nazionali è stato recentemente oggetto di una Risoluzione del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa (n. 5 del 14 giugno 2006), la quale, tra le altre cose, invita il nostro paese ad intensificare il dialogo istituzionale tra le autorità e i rappresentanti delle minoranze rom, sinti e camminanti; a fronteggiare la diffusa discriminazione di cui sono vittime questi gruppi; a migliorarne le condizioni di vita e ad adottare una strategia di integrazione a livello nazionale che preveda azioni in ambito abitativo, occupazionale educativo e sanitario.



#### **4. Raccomandazione della Commissione europea contro il razzismo e l'intolleranza (ECRI) all'Italia**

Nel difficile ma fondamentale esercizio di identificazione delle aree di intervento prioritarie da includere in un auspicabile ddl, appare di particolare rilievo – per la sua analisi aggiornata della condizione delle popolazioni rom nel contesto italiano e per la puntualità dei rilievi mossi al nostro Paese – il recente rapporto sull'Italia della Commissione europea contro il razzismo e l'intolleranza (ECRI), presentato il 16 maggio 2006. In esso la Commissione manifesta preoccupazione per il fatto che la situazione di “segregazione” effettiva dei rom/zingari<sup>5</sup> in Italia paia riflettere la tendenza generale delle autorità italiane a considerare questi gruppi come nomadi desiderosi di vivere in accampamenti. L'ECRI è fermamente convinta che uno dei primi passi da intraprendere sia quello di affrontare tutte le questioni riguardanti i membri delle comunità rom/zingare, di nazionalità italiana o meno, abbandonando il presupposto che tutti i rom/zingari siano dei nomadi. Nell'esaminare le diverse questioni problematiche, l'ECRI ha formulato i seguenti rilievi ed osservazioni:

**consultazione:** L'ECRI esorta le autorità italiane ad agire in stretta consultazione con i membri delle comunità interessate a tutti i livelli, centrale, regionale e locale, anche e soprattutto nello studio ed applicazione di iniziative intese a cambiare la politica dell'alloggio;

**campi nomadi:** L'ECRI ritiene che la situazione degli accampamenti – autorizzati e non – sia molto preoccupante ed esorta le autorità affinché mettano in atto delle misure per far cessare la segregazione di cui i rom/zingari sono vittime nel settore dell'alloggio, e in particolar modo affinché rinuncino a relegare automaticamente i membri di tali comunità in campi nomadi;

**status giuridico:** molti rom/zingari stranieri non godono di alcuno status legale in Italia e buona parte di coloro che risiedono legalmente in Italia dispone unicamente di permessi di soggiorno a breve termine. Le difficoltà di regolarizzazione sono attribuibili in parte alla mancata conoscenza di tali possibilità e in parte al fatto che molti di loro non dispongano dei documenti necessari rilasciati nel loro paese d'origine. Il criterio di “residenza” per l'ottenimento della nazionalità italiana rappresenta un ulteriore problema;

**istruzione:** L'ECRI esorta il Governo italiano a migliorare l'accesso dei bambini nelle scuole – per esempio mediante il potenziamento dei mediatori culturali – e ad adattare il contenuto dei programmi della pubblica istruzione ad una realtà multiculturale. Appare altresì necessario provvedere in questo ambito ad una politica nazionale globale integrata ed assicurare non solo la

<sup>5</sup> E' questa la definizione utilizzata dall'ECRI nella versione in lingua italiana del Rapporto.

frequenzazione della scuola dell'obbligo ma la regolarità di tale frequentazione;

occupazione: l'ECRI individua nell'occupazione un settore prioritario degli interventi governativi ed esorta il governo all'adozione di iniziative intese ad agevolare l'accesso dei rom/zingari al mercato del lavoro, alla formazione professionale e alle opportunità di finanziamento esistenti a livello nazionale ed internazionale. Si consiglia lo stanziamento di fondi speciali per finanziare dei progetti nel campo occupazionale;

situazione sanitaria: l'ECRI addita incapacità del sistema sanitario di soddisfare le necessità specifiche di tali comunità e, in alcuni casi, i pregiudizi degli operatori incaricati di fornire tali servizi. Si auspicano iniziative volte ad agevolare l'accesso effettivo dei rom/zingari alle cure mediche;

comportamento delle Forze dell'ordine: L'ECRI fa riferimento a presunti casi di espulsione di famiglie zingare da accampamenti non autorizzati, con metodi violenti ed abusivi. L'ECRI sottolinea l'importanza di disporre di mezzi affidabili ed accessibili al pubblico, che consentano di segnalare casi di abuso da parte della polizia nei confronti delle comunità rom/zingare;

discriminazione: l'ECRI nota che nei confronti dei rom/zingari viene preso, nel complesso, un numero maggiore di provvedimenti di detenzione preventiva. Si rileva inoltre che non sono rari i casi di affidamento di bambini rom/zingari all'assistenza pubblica e che tali provvedimenti vengono presi in tempi più rapidi per i bambini rom/zingari che per altri bambini;

necessità di una politica coordinata a livello centrale, che consenta di combinare delle iniziative nazionali con le specificità locali. L'ECRI sostiene la necessità di sviluppare mezzi istituzionali per favorire un ruolo attivo e la partecipazione delle comunità rom/zingare al processo decisionale, attraverso meccanismi consultivi nazionali, regionali e locali, dando priorità al concetto di partnership in condizioni di parità;

l'ECRI esorta il governo ad estendere alla comunità rom/zingara le garanzie previste dalla legislazione esistente in materia di tutela e promozione delle lingue e delle culture minoritarie e ritiene di fondamentale importanza l'avvio di una vasta campagna di sensibilizzazione.

## **5. Verso un disegno di legge organico sui rom**

Sulla scorta di quanto detto, appare imprescindibile che un eventuale disegno di legge organico sulla materia tenga conto dei rilievi mossi all'Italia da più fronti, nell'intento di fornire un quadro normativo «complessivo» di riferimento, nonché di creare i collegamenti con le leggi già vigenti, come la citata legge n. 482/99 di tutela delle minoranze linguistiche, la legge 7

dicembre 2000, n. 383, di disciplina delle associazioni di promozione sociale e la legge 8 novembre 2000, n. 328, legge quadro di riforma dell'assistenza, ai fini di conseguire una migliore integrazione economica, sociale e politica dei rom.

Infine, pare opportuno enfatizzare che un disegno di legge sulla materia che assicuri un sistema di interventi e di garanzie per queste popolazioni, produrrebbe sicuramente anche un valore aggiunto in termini di sicurezza e di legalità, a beneficio di una più serena e corretta convivenza civile e costituirebbe un primo importante passo nella direzione della costruzione del rafforzamento di una cultura dei diritti e della differenza.



**II. OSSERVAZIONI CONCLUSIVE DEL COMITATO PER I DIRITTI DEL FANCIULLO IN SEGUITO ALL'ANALISI DEI RAPPORTI PRESENTATI DALL'ITALIA SUI PROTOCOLLI OPZIONALI ALLA CONVENZIONE SUI DIRITTI DEL FANCIULLO<sup>6</sup>**

**1. COMITATO PER I DIRITTI DEL FANCIULLO - 42<sup>a</sup> Sessione. ANALISI DEI RAPPORTI PRESENTATI DAGLI STATI PARTI CONTRAENTI AI SENSI DELL'ART. 8 DEL PROTOCOLLO FACOLTATIVO ALLA CONVENZIONE SUI DIRITTI DEL FANCIULLO CONCERNENTE IL COINVOLGIMENTO DEI FANCIULLI NEI CONFLITTI ARMATI (Documento CRC/C/OPAC/ITA/1 del 2 giugno 2006)**

Osservazioni conclusive annotate: Italia

1. Il Comitato ha esaminato il primo rapporto presentato all'Italia (CRC/C/OPAC/ITA/1) nella sua 1125<sup>a</sup> Sessione (Documento CRC/C/SR.1125), tenutasi il 16 maggio 2006, e ha adottato, nella sua 1157<sup>a</sup> Sessione del 2 giugno 2006, le seguenti Osservazioni conclusive.

A. Introduzione

2. Il Comitato si congratula per la presentazione, da parte dell'Italia, di un Rapporto esauriente, che fornisce informazioni dettagliate circa l'attuazione del Protocollo opzionale. Il Comitato esprime apprezzamento per il franco e costruttivo dialogo avuto con la delegazione.

3. Il Comitato ricorda allo Stato parte che queste Osservazioni conclusive dovranno essere lette in correlazione con le precedenti Osservazioni conclusive al secondo Rapporto periodico del 18 marzo 2003 (Documento CRC/C/15/Add.198).

B. Aspetti positivi

4. Il Comitato evidenzia, in senso positivo, che la legislazione dello Stato parte concernente il reclutamento obbligatorio nelle Forze armate è stata emendata nel 2001, in conformità alle disposizioni del Protocollo facoltativo.

5. Il Comitato esprime apprezzamento per le attività di cooperazione internazionale dello Stato parte, sia bilaterali che multilaterali, di portata sia tecnica che finanziaria, finalizzate a prevenire il coinvolgimento dei fanciulli nei conflitti armati e a fornire assistenza per il recupero dei fanciulli vittime dei conflitti armati e dei fanciulli combattenti.

6. Il Comitato sottolinea anche, in senso positivo, che lo Stato parte ha contribuito per l'attuazione delle Linee guida sui minori e conflitti armati,

<sup>6</sup> Traduzione non ufficiale a cura del CIDU.

Si precisa che il termine *child/children* è stato tradotto *fanciullo/fanciulli* in conformità alla formulazione ufficialmente adottata in seguito alla ratifica della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo (avvenuta con legge 27 maggio 1991, n. 176)

adottate dal Consiglio affari generali e relazioni esterne dell'Unione europea nel dicembre 2003.

#### C. Principali aree di preoccupazione e relative raccomandazioni

##### C.1. Misure generali di attuazione

##### Coordinamento e valutazione circa l'attuazione del Protocollo

7. In riferimento al paragrafo 11 delle Osservazioni conclusive adottate nel 2003, correlate al secondo Rapporto periodico dello Stato parte (Documento CRC/C/15/Add.198), il Comitato raccomanda al suddetto Stato parte di assicurare un appropriato ed efficace coordinamento, nonché una costante valutazione in merito all'attuazione del Protocollo facoltativo.

##### Piano nazionale d'azione

8. Il Comitato rileva che lo Stato parte sta procedendo nel concludere ed adottare il Piano nazionale d'azione in materia d'infanzia e adolescenza, come richiesto dall'Assemblea generale nella sua Sessione speciale sull'infanzia, del maggio 2002.

9. Il Comitato raccomanda che lo Stato parte rafforzi il suo impegno per sviluppare, adottare ed attuare, in consultazione e cooperando con importanti partners, inclusa la società civile, un Piano nazionale d'azione in materia d'infanzia e adolescenza, predisponendo una specifica allocazione finanziaria ed un adeguato meccanismo di monitoraggio per la sua attuazione. Esso raccomanda allo Stato parte di rivolgere apposita attenzione, nel Piano nazionale d'azione, al tema della protezione dei fanciulli coinvolti nei conflitti armati.

##### Legislazione

10. Il Comitato esprime apprezzamento per la promulgazione della legge 8 gennaio 2001, n. 2, che ha disposto il divieto di partecipazione di persone di età inferiore ai 18 anni alle ostilità, come anche l'interpretazione fornita nel Rapporto circa il concetto di "partecipazione diretta" ad un conflitto armato. Il Comitato è comunque preoccupato circa una mancata esplicita definizione, nella legislazione dello Stato parte, del concetto di "partecipazione diretta" e delle attività ad essa correlate.

11. Il Comitato raccomanda allo Stato parte di inserire nella sua legislazione una definizione del concetto di "partecipazione diretta" delle persone di età inferiore ai 18 anni ad un conflitto armato, e delle attività correlate, che dovrebbero essere in linea con l'interpretazione ampia del concetto stesso fornita nel Rapporto.

d) la conformità dei *curricula*, nelle scuole militari, agli artt. 28 e 29 della Convenzione, come anche al Commento generale n. 1 sulle finalità dell'istruzione.

### C.3. Assistenza e cooperazione internazionale

#### Protezione delle vittime

17. Esprimendo apprezzamento circa la legge n. 185/90, che ha introdotto una nuova regolamentazione sul controllo del commercio di armi (ndr, "Nuove norme sul controllo dell'esportazione, importazione e transito dei materiali di armamento"), il Comitato è preoccupato per la mancanza di una disposizione che vieta la vendita di armi leggere per i paesi in cui le persone al di sotto dei 18 anni partecipano direttamente alle ostilità.

18. Il Comitato raccomanda allo Stato parte di revisionare la sua legislazione al fine di proibire il commercio di armi leggere con paesi in cui le persone al di sotto dei 18 anni partecipano direttamente alle ostilità come membri sia delle Forze armate che dei gruppi armati, distinti dalle Forze armate dello Stato. A tale proposito, il Comitato raccomanda allo Stato parte di indicare, nel suo prossimo Rapporto, come la legge n. 185/90 abbia operato quantitativamente nell'ostacolare tale commercio. Il Comitato raccomanda inoltre allo Stato parte di inserire nel suo Codice penale disposizioni che qualifichino quale fattispecie criminale il commercio di armi leggere con i paesi in cui le persone al di sotto dei 18 anni partecipano direttamente alle ostilità.

### C. 4. Misure adottate in materia di disarmo, smobilitazione e reintegrazione sociale

#### Misure di recupero e reintegrazione sociale

19. Il Comitato esprime rammarico circa la mancanza di informazioni su specifici programmi o attività d'integrazione che riguardano i bambini soldato, nonché la mancanza di una raccolta sistematica di dati sui richiedenti asilo al di sotto dei 18 anni coinvolti in conflitti armati.

20. Il Comitato raccomanda allo Stato parte di rivolgere attenzione alla condizione di vulnerabilità dei fanciulli richiedenti asilo, rifugiati e migranti in Italia, coinvolti in conflitti armati, rafforzando i suoi sforzi per:

identificare questi fanciulli nella primissima fase;

fornire loro un'assistenza multidisciplinare culturalmente valida per il loro recupero fisico e psicologico e la loro reintegrazione sociale;

raccogliere sistematicamente dati sui fanciulli rifugiati, richiedenti asilo e migranti sotto la propria giurisdizione, che possano essere coinvolti nelle ostilità in patria;

12. Al fine di rafforzare le misure nazionali ed internazionali tese a prevenire l'arruolamento di fanciulli nelle Forze armate o nei gruppi armati ed il loro utilizzo nelle ostilità, il Comitato raccomanda allo Stato parte di:

proibire espressamente per legge l'arruolamento di persone di età inferiore ai 15 anni nelle Forze/gruppi armate/i e la loro partecipazione diretta nelle ostilità;

proibire espressamente per legge la violazione delle disposizioni del Protocollo facoltativo relative all'arruolamento ed al coinvolgimento di fanciulli nelle ostilità;

stabilire la giurisdizione extra-territoriale per questi crimini quando essi sono commessi da o contro una persona che è cittadino o ha legami con lo Stato parte;

codificare in modo esplicito che il personale militare non deve adottare alcun atto che viola i diritti enunciati nel Protocollo facoltativo, anche in conseguenza di un ordine militare formulato a tal fine.

## C.2. Arruolamento di fanciulli

### Arruolamento volontario

13. Il Comitato rileva che la Dichiarazione presentata dallo Stato parte all'atto della ratifica del Protocollo facoltativo stabilisce quale età minima per l'arruolamento volontario i 17 anni.

14. Il Comitato raccomanda allo Stato parte di considerare la possibilità di aumentare l'età minima per l'arruolamento volontario ai 18 anni.

### Ruolo delle scuole militari

15. Il Comitato rileva l'esistenza di tre scuole militari, a Milano, Napoli e Venezia, che predispongono programmi di scuola secondaria con la formazione militare per gli studenti di età compresa tra i 15 ed i 17 anni. Il Comitato esprime preoccupazione per il fatto che, quando gli studenti raggiungono l'età di 16 anni, essi devono presentare domanda per "l'arruolamento volontario di tre anni", da ottenere per completare i loro studi, altrimenti non potranno frequentare più la scuola militare.

16. Il Comitato invita lo Stato parte a fornire, nel prossimo Rapporto, ulteriori informazioni circa:

a) lo status dei fanciulli che frequentano le scuole militari, in particolare se essi sono considerati soltanto studenti di una scuola militare o già come reclute militari;

b) le misure prese per assicurare che l'arruolamento volontario nelle Forze armate nazionali per le persone di età inferiore ai 18 anni sia "realmente volontario", in conformità al principio enunciato nell'art. 3, paragrafo 3, del Protocollo facoltativo;

c) dati disaggregati sulle persone al di sotto dei 18 anni, frequentanti le scuole militari, per età, regione, area rurale/urbana e *background* sociale;



formare regolarmente le autorità che lavorano per e con i fanciulli richiedenti asilo e migranti, che possano essere coinvolti nelle ostilità in patria.

21. Il Comitato raccomanda anche allo Stato parte di prendere nota del Commento generale n. 6 (Documento CRC/GC/2005/6) sul trattamento dei fanciulli separati dalle proprie famiglie e non accompagnati, fuori dal loro paese d'origine, ed invita lo Stato parte a fornire informazioni nel prossimo Rapporto periodico sui programmi di reintegrazione sociale.

#### C.5. Follow-up e diffusione

22. Il Comitato raccomanda allo Stato parte di diffondere la conoscenza del Protocollo facoltativo presso il pubblico in generale, e i fanciulli e i loro genitori in particolare, attraverso, tra l'altro, i *curricula* scolastici e l'educazione ai diritti umani.

23. Inoltre, alla luce dell'art. 2, paragrafo 2, del Protocollo facoltativo, il Comitato raccomanda che il Rapporto iniziale presentato dallo Stato parte e le Osservazioni conclusive adottate dal Comitato siano resi ampiamente disponibili al pubblico in generale, al fine di promuovere il dibattito e la conoscenza del Protocollo facoltativo, della sua attuazione e del suo monitoraggio.

#### C.6. Prossimo Rapporto

24. In conformità all'art. 8, paragrafo 2, del Protocollo facoltativo, il Comitato chiede allo Stato parte di inserire ulteriori informazioni sull'attuazione del Protocollo facoltativo nel suo terzo e quarto Rapporto consolidato della Convenzione sui diritti dei fanciulli, ai sensi dell'art. 44 della suddetta Convenzione, da presentarsi il 4 ottobre 2008.

**2. COMITATO PER I DIRITTI DEL FANCIULLO - 42<sup>a</sup> Sessione. ANALISI DEI RAPPORTI PRESENTATI DAGLI STATI PARTI CONTRAENTI AI SENSI DELL'ART. 12, PARAGRAFO 1, DEL PROTOCOLLO FACOLTATIVO ALLA CONVENZIONE SUI DIRITTI DEL FANCIULLO SULLA VENDITA DI FANCIULLI, LA PROSTITUZIONE DEI FANCIULLI E LA PORNOGRAFIA RAPPRESENTANTE FANCIULLI (Documento CRC/C/OPSC/ITA/CO/1 del 2 giugno 2006)**

Osservazioni conclusive: Italia

1. Il Comitato ha esaminato il primo rapporto presentato all'Italia (CRC/C/OPSA/ITA/1) nelle sue 1125<sup>a</sup> e 1127<sup>a</sup> Sessione (Documenti CRC/C/SR.1125 e CRC/C/SR.1127), tenutesi il 16 maggio 2006, e ha adottato, nella sua 1157<sup>a</sup> Sessione del 2 giugno 2006, le seguenti Osservazioni conclusive.

#### A. Introduzione

2. Il Comitato si congratula per la presentazione, ad opera dello Stato parte, del primo esauriente Rapporto, come anche delle risposte alla "List of issues" (Documento CRC/C/OPSA/ITA/Q/1). Tuttavia, il Comitato rileva con rammarico che il Rapporto dello Stato parte non segue in modo appropriato le Linee guida per la elaborazione dei rapporti periodici.

3. Il Comitato rileva la presenza di una delegazione di alto livello ed esprime apprezzamento per il franco e costruttivo dialogo.

4. Il Comitato ricorda allo Stato parte che queste Osservazioni conclusive dovranno essere lette in correlazione con le precedenti Osservazioni conclusive al secondo Rapporto periodico del 31 gennaio 2003 (Documento CRC/C/15/Add.198).

#### B. Aspetti positivi

5. Il Comitato esprime apprezzamento per le diverse misure adottate dallo Stato al fine di attuare e rafforzare la protezione dei diritti enunciati nel Protocollo facoltativo, in particolare:

La promulgazione della legge 6 febbraio 2006, n. 38, sullo sfruttamento sessuale e la pedopornografia minorile, anche attraverso Internet (*ndr*, "Disposizioni in materia di lotta contro lo sfruttamento sessuale dei bambini e la pedopornografia anche a mezzo Internet");

La promulgazione della legge n. 228/2003 concernente "Misure contro la tratta di esseri umani";

La creazione di un Fondo sulle misure anti-tratta presso la Presidenza del Consiglio dei ministri;

L'istituzione del Comitato interministeriale per il coordinamento della lotta contro la pedofilia (CICLOPE) nel 2002; e

L'istituzione di un Osservatorio sul fenomeno e sulle politiche di prevenzione e repressione nel 2003.

6. Il Comitato apprezza le informazioni fornite dalla delegazione circa la recente ratifica della Convenzione delle Nazioni Unite sul crimine transnazionale organizzato e dei relativi Protocolli opzionali.

C. Principali aree di preoccupazione e relative raccomandazioni

C.1. Misure generali di attuazione

Coordinamento e valutazione circa l'attuazione del Protocollo

7. Il Comitato esprime apprezzamento per l'istituzione Comitato interministeriale per il coordinamento della lotta contro la pedofilia (CICLOPE), composto da rappresentanti dei vari ministeri, come anche per la sua stretta cooperazione con associazioni, organizzazioni non governative ed esperti del settore. Esso sottolinea altresì l'istituzione del Centro nazionale per la lotta contro la pornografia su internet. Tuttavia il Comitato è preoccupato circa la frammentazione dei molteplici sforzi intrapresi in questo ambito, tali da poter ostacolare la piena attuazione delle disposizioni contenute nel Protocollo facoltativo.

8. Il Comitato invita lo Stato parte a migliorare il coordinamento, a livello sia centrale che locale, in tutti i settori interessati dal Protocollo facoltativo, e a rafforzare il meccanismo di monitoraggio periodico circa l'attuazione del Protocollo.

Piano nazionale d'azione

9. Il Comitato mette in evidenza l'adozione, nel 2002, del Piano d'azione per la lotta e la prevenzione della pedofilia. Esso sottolinea altresì che lo Stato parte sta per concludere ed adottare il Piano nazionale d'azione per l'infanzia, come richiesto dal documento finale - "Un mondo a misura di bambino" – adottato dall'Assemblea generale alla conclusione dei lavori della Sessione speciale sull'infanzia, tenutasi nel maggio 2002.

10. Il Comitato raccomanda allo Stato parte di rafforzare il suo impegno per finalizzare, adottare ed attuare, in consultazione e cooperazione con i principali attori interessati, inclusa la società civile, un piano nazionale d'azione per l'infanzia, predisponendo una specifica allocazione delle risorse e un adeguato meccanismo di monitoraggio per la sua piena attuazione. Esso raccomanda altresì allo Stato parte di rivolgere particolare attenzione a che tutte le aree tematiche del Protocollo facoltativo siano materia affrontata nel piano nazionale d'azione, prendendo in considerazione la Dichiarazione e l'Agenda per l'azione e l'impegno globale, documenti adottati al termine dei lavori della prima e della seconda Conferenza mondiale contro lo sfruttamento sessuale di fanciulli a fini commerciali. Il Comitato raccomanda altresì allo Stato parte di continuare a

rafforzare il suo impegno al fine di assicurare la piena attuazione di specifici piani d'azione inerenti il Protocollo facoltativo.

#### Diffusione e formazione

11. Il Comitato rileva ed esprime apprezzamento circa gli sforzi dello Stato parte tesi a promuovere la conoscenza, in particolare presso gli insegnanti, i dirigenti scolastici, gli assistenti sociali ed altri soggetti che lavorano con e per i fanciulli, nonché presso i fanciulli stessi, delle disposizioni del Protocollo facoltativo. Tuttavia il Comitato è preoccupato per il fatto che la diffusione di informazioni in materia di sfruttamento sessuale, pornografia rappresentante fanciulli e vendita di fanciulli non sia sistematica.

12. Il Comitato raccomanda allo Stato parte di proseguire nel rafforzamento delle misure tese a diffondere la conoscenza del Protocollo, presso i principali soggetti interessati, incluse le Forze di polizia, i pubblici ministeri, i giudici, gli assistenti sociali, gli operatori del sociale che forniscono servizi di assistenza, ed altri soggetti che lavorano con e per i fanciulli, coinvolti nell'attuazione del Protocollo facoltativo. Esso raccomanda altresì che lo Stato parte rivolga specifica attenzione alle campagne di sensibilizzazione e all'utilizzo di materiali adeguati ai fanciulli.

#### Raccolta dei dati

13. Apprezzando l'istituzione di un Osservatorio sul fenomeno e sulle politiche di prevenzione e repressione nel 2003, il Comitato nota con preoccupazione l'assenza di un sistema centralizzato per la raccolta ed analisi dei dati principali, come rilevato dallo Stato parte.

14. Il Comitato raccomanda allo Stato parte di rafforzare il suo impegno nella raccolta sistematica di dati quantitativi e qualitativi in tutti i settori interessati dal Protocollo facoltativo. Tali dati dovranno essere utilizzati per stimare i progressi e pianificare i programmi e le politiche atte ad attuare ulteriormente il Protocollo facoltativo.

#### Allocazione delle risorse

15. Nonostante l'allocazione di risorse finanziarie nel quadro di specifici programmi di protezione sociale, inclusi i fondi per le vittime della tratta e dello sfruttamento, il Comitato esprime rammarico per le informazioni limitate in merito all'allocazione delle risorse nell'ottica di una attuazione completa delle disposizioni contenute nel Protocollo facoltativo.

16. Il Comitato raccomanda allo Stato parte di fornire nel prossimo rapporto ulteriori informazioni sull'allocazione delle risorse nell'ottica di una attuazione completa del Protocollo facoltativo.

#### Meccanismo indipendente per il monitoraggio

17. Il Comitato esprime apprezzamento per l'istituzione di un Ufficio del Difensore civile in otto regioni dello Stato parte e per gli sforzi intrapresi al fine di creare una istituzione nazionale indipendente competente per la protezione dei diritti dei fanciulli. Il Comitato raccomanda allo Stato parte di completare tale impegno e di garantire che tale istituzione nazionale sarà facilmente accessibile ed attivabile per tutti i fanciulli. Il Comitato richiama l'attenzione dello Stato parte sul Commento generale n. 2 (Documento CRC/GC/2002/2) sul ruolo delle istituzioni nazionali indipendenti per i diritti umani, per la protezione e promozione dei diritti dell'infanzia.

C.2. Divieto di vendita di fanciulli, prostituzione dei fanciulli e pornografia rappresentante fanciulli

#### Legislazione e disposizioni vigenti in ambito penale

18. Il Comitato rileva con soddisfazione gli sforzi dello Stato parte nel configurare quali reati penali la vendita di fanciulli, la prostituzione dei fanciulli e la pornografia rappresentante fanciulli. Tuttavia è preoccupato circa la mancanza di una chiara definizione della pornografia rappresentante fanciulli, in conformità con l'art. 2 del Protocollo facoltativo.

19. Il Comitato raccomanda allo Stato parte di continuare a garantire la piena attuazione della legislazione e delle principali procedure inerenti il Protocollo facoltativo. Esso raccomanda altresì allo Stato parte di dare una definizione della pornografia rappresentante fanciulli nel quadro legislativo nazionale, tale da consentire una chiara pianificazione ed attuazione delle politiche.

#### C.3. Protezione dei diritti dei fanciulli vittime

Misure adottate per proteggere i diritti e gli interessi dei fanciulli vittime di reati vietati ai sensi del Protocollo

20. Il Comitato sottolinea la creazione di un singolo fondo per tutte le politiche sociali attraverso la legge n. 328/2000. Tuttavia, rimane preoccupato circa l'ineguale distribuzione delle risorse umane e finanziarie in tutto il paese, incluso un diseguale accesso ai centri di assistenza e ai servizi sanitari.

21. Il Comitato raccomanda allo Stato parte di definire specificamente i servizi di protezione e di sviluppare linee guida per garantire un minimo comune standard dei servizi e degli interventi a livello regionale, al fine di assicurare che i fanciulli vittime ricevano una adeguata assistenza, inclusi il recupero fisico e psicologico e la reintegrazione nella società. Il Comitato raccomanda altresì allo Stato parte di predisporre specifiche e ben determinate risorse per tali servizi ed interventi.

#### C.4. Prevenzione dei fenomeni di vendita di fanciulli, prostituzione dei fanciulli e pornografia rappresentante fanciulli

##### Misure adottate per prevenire reati richiamati nel Protocollo facoltativo

22. Il Comitato esprime grande preoccupazione l'alta percentuale di fanciulli vittime di traffico, soprattutto dai Paesi dell'Europa dell'Est, in particolare dalla Romania, che rischiano di essere sfruttati sessualmente ed utilizzati per l'accattonaggio.

23. Il Comitato raccomanda allo Stato parte di rivolgere particolare attenzione alla situazione dei gruppi vulnerabili di fanciulli che rischiano di essere vittime d'abuso e sfruttamento. Raccomanda soprattutto che buone prassi, come il *Centro per la lotta alla mendicizia infantile* di Roma, siano condivise con altre città.

#### C.5. Assistenza e cooperazione internazionale

##### Prevenzione

24. Il Comitato richiama le iniziative dello Stato parte volte alla promozione di forum per la discussione ed analisi degli aspetti di natura transnazionale dei fenomeni della prostituzione dei fanciulli, del turismo sessuale e del traffico, nonché la necessità di strategie preventive, repressive e di assistenza. Tuttavia, il Comitato rimane preoccupato per la mancanza di meccanismi di informazione e monitoraggio dei risultati di tali forum.

25. Il Comitato raccomanda allo Stato parte di proseguire negli sforzi tesi a rafforzare la cooperazione internazionale interministeriale, attraverso incontri ad hoc e ben organizzati, nonché di definire temporalmente specifici impegni ed obiettivi, correlati ad una adeguata e costante valutazione dei risultati. Il Comitato richiama l'attenzione dello Stato parte sul Commento generale n. 6 del 2005 (Documento CRC/GC/2005/6) sul trattamento dei fanciulli separati dalle proprie famiglie e non accompagnati, fuori dal loro paese d'origine.

##### Protezione delle vittime

26. Il Comitato esprime apprezzamento circa il fatto che la recente legislazione in materia di sfruttamento sessuale e pedopornografia (legge n. 38/2006) crei un obbligo permanente a carico degli operatori turistici di informare i clienti che i reati correlati alla prostituzione dei fanciulli ed alla pornografia rappresentante fanciulli siano punibili, anche se commessi all'estero.

27. Il Comitato raccomanda allo Stato parte di prendere le misure necessarie, inclusa una informazione pubblica a lungo termine e campagne

di sensibilizzazione, in collaborazione con gli operatori turistici e la società civile, sul crescente fenomeno del turismo sessuale al fine di ridurre ed eliminare la domanda.

#### Applicazione della legislazione

28. Il Comitato esprime apprezzamento per i molteplici accordi bilaterali e multilaterali firmati dallo Stato parte nell'ambito della cooperazione giudiziaria e di sicurezza.

29. Il Comitato raccomanda allo Stato parte di continuare a rafforzare la sua cooperazione bilaterale, regionale e multilaterale per la prevenzione, per l'individuazione dei responsabili di atti inerenti la vendita di fanciulli, la prostituzione dei fanciulli e la pornografia rappresentante fanciulli, in particolare con organismi competenti per l'applicazione di misure legislative in altri Stati.

#### Assistenza finanziaria ed altre tipologie di assistenza

30. Il Comitato esprime apprezzamento per l'adozione di Linee guida da parte della Direzione generale della cooperazione allo sviluppo (*ndr*, "Linee guida della Cooperazione italiana sulla tematica minorile"), concernenti l'allocazione delle risorse per iniziative promosse in collaborazione con agenzie delle Nazioni Unite, organizzazioni non governative ed autorità locali, e raccomanda allo Stato parte di attuare concretamente tali Linee guida come anche di rafforzare le disposizioni relative al supporto finanziario, soprattutto affinché le organizzazioni non governative portino avanti i loro progetti.

#### C.6. *Follow-up* e diffusione

##### *Follow-up*

31. Il Comitato raccomanda allo Stato parte di adottare tutte le misure adeguate ad assicurare la piena attuazione di queste raccomandazioni, tra l'altro trasmettendole ai membri del Consiglio dei ministri o del Gabinetto o di altro organo simile, al Parlamento, alle autorità di governo e parlamentari provinciali o statali, laddove possibile, per promuoverne una appropriata riflessione e conseguenti interventi.

##### Diffusione

32. Il Comitato raccomanda che il primo Rapporto e le risposte scritte presentate dallo Stato parte, come anche le relative raccomandazioni (Osservazioni conclusive) da esso adottate, siano diffuse nel modo più ampio possibile, anche – ma non esclusivamente – attraverso internet, presso il pubblico, le organizzazioni della società civile, i gruppi giovanili, i

gruppi professionali, ed i fanciulli, al fine di promuovere il dibattito e la conoscenza della Convenzione, la sua attuazione ed il suo monitoraggio.

#### **C.7. Prossimo Rapporto**

33. In conformità all'art. 12, paragrafo 2, del Protocollo facoltativo, il Comitato chiede allo Stato parte di inserire ulteriori informazioni sull'attuazione del Protocollo facoltativo nel suo secondo Rapporto periodico alla Convenzione sui diritti del fanciullo ai sensi dell'art. 44 della suddetta Convenzione, da presentarsi il 4 ottobre 2008.



### 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. Con l'inizio della XV Legislatura, il decreto legge 18 maggio 2006, n. 181, convertito con modificazioni dalla legge 17 luglio 2006, n. 233, ha determinato alcuni cambiamenti relativamente alle denominazioni e alle funzioni delle Amministrazioni presenti in seno al Comitato.

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 Relazione 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 le Nazioni Unite 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 – alla luce dell'emanazione del decreto legge 18 maggio 2006, n. 181, convertito con modificazioni dalla legge 17 luglio 2006, n. 233 – risulta attualmente 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, anch'esso nominato dal Ministro degli affari esteri; 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, del Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie locali della Presidenza del Consiglio dei ministri, dei Ministeri della difesa, della giustizia, dell'interno, della pubblica istruzione, dell'università e della ricerca, del lavoro e della previdenza sociale, della solidarietà sociale, della salute, del Ministero per i diritti e le pari opportunità, del Ministero delle politiche per la famiglia, 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 Province 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 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 dei Relatori Speciali 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 altre pene o trattamenti crudeli, inumani e degradanti; la Convenzione sui diritti del fanciullo 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.

Con l'inizio della XV legislatura il Comitato interministeriale dei diritti umani ha ripreso l'esame di alcune importanti questioni, concernenti, tra l'altro, la ratifica ed esecuzione del Protocollo alla Convenzione delle Nazioni Unite contro la tortura; l'adeguamento della legislazione italiana allo Statuto di Roma della Corte penale internazionale; l'istituzione di una Commissione nazionale indipendente per la promozione e la tutela dei diritti umani e delle libertà fondamentali.

Nel corso del 2006 il CIDU ha dovuto gestire – per normali scadenze od iniziative *ad hoc* – cinque casi di monitoraggio internazionale sulle politiche interne italiane: due visite in Italia di organi di Consiglio d'Europa (Comitato per la prevenzione della tortura) e Nazioni Unite (Relatore speciale delle Nazioni Unite sulle forme contemporanee di razzismo, discriminazione razziale, xenofobia e relative intolleranze, D. Diène); tre casi di presentazione di rapporti nazionali ai competenti Comitati ONU, in particolare degli elementi di risposta alle Osservazioni conclusive sull'attuazione della Convenzione delle Nazioni Unite per l'eliminazione di tutte le forme di discriminazione razziale, del Piano nazionale d'azione per i seguiti di Durban, dei rapporti sulla pornografia e la prostituzione infantile e sul coinvolgimento dei fanciulli nei conflitti armati.

\* \* \*

Anche per l'anno 2006, il CIDU si è avvalso di esperti qualificati nel settore dei diritti umani:

**Dott.ssa Maja BOVA, Esperta in diritti umani e Avvocato.**

Aree di competenza prioritaria: diritti civili e politici, diritti economici sociali e culturali, lotta contro la discriminazione delle donne, procedure e risoluzioni in ambito Nazioni Unite (Assemblea Generale e Consiglio dei Diritti Umani).

**Dott.ssa Cristiana CARLETTI, Ricercatrice universitaria e Esperta in diritti umani.**

Aree di competenza prioritaria: diritti dei fanciulli, lotta contro la discriminazione (in ambito Nazioni Unite e Consiglio d'Europa), procedure in ambito ONU (Consiglio dei Diritti Umani) e Unione europea (Agenzia europea per i diritti fondamentali, già Osservatorio europeo contro il razzismo e la xenofobia).

**Dott.ssa Silvia DODERO, Esperta in diritti umani e Avvocato.**

Aree di competenza prioritaria: procedure in ambito Nazioni Unite (Assemblea Generale e Consiglio dei Diritti Umani), monitoraggio legislativo per l'adeguamento dell'ordinamento italiano, organizzazione documenti per la relazione al Parlamento, studio e ricerca, in particolare sulle popolazioni rom, sinti e camminanti.

**Dott.ssa Vanessa TRAPANI, Esperta in diritti umani e Dottoranda di ricerca**

Aree di competenza prioritaria: diritti delle minoranze nazionali, promozione e tutela dei diritti dei migranti, studio e ricerca, in particolare sulle popolazioni rom, sinti e camminanti.

**Composizione del Comitato interministeriale dei diritti umani  
aggiornata al 31 dicembre 2006**

**PRESIDENTE**

Min. Plen. Giuseppe CALVETTA

**SEGRETARIO GENERALE**

Dott.ssa Sofia PAIN

**MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI**

**Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo**  
Cons. Amb. Mauro MASSONI

**Direzione Generale per gli Italiani all'Estero**  
Cons. Leg. Marco MATA COTTA CORDELLA

**Servizio del Contenzioso Diplomatico e dei Trattati**  
Prof.ssa Ersilia grazia SPATAFORA

**PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI**

MEMBRO EFFETTIVO - Dott.ssa Anna NARDINI

MEMBRO SUPPLENTE - Dott.ssa Tiziana ZANNINI

**PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI - DIPARTIMENTO PER I  
DIRITTI E LE PARI OPPORTUNITA'**

MEMBRO EFFETTIVO - Dott. Marco DE GIORGI

MEMBRO SUPPLENTE - Dott. Roberto BERARDI

**PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI - DIPARTIMENTO PER LE  
POLITICHE DELLA FAMIGLIA**

MEMBRO EFFETTIVO - Cons. Antonio MORABITO

MEMBRO SUPPLENTE - Dott.ssa Annamaria MATARAZZO

**PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI - DIPARTIMENTO AFFARI  
REGIONALI E AUTONOMIE LOCALI**

MEMBRO EFFETTIVO - Dott.ssa Francesca GAGLIARDUCCI

MEMBRO SUPPLENTE - Dott.ssa Paola D'AVENA

**MINISTERO DELL'INTERNO**

MEMBRO EFFETTIVO - Dott. Claudio LO GATTO

MEMBRO SUPPLENTE - Dott.ssa Gioia MANTERO

**MINISTERO DELLA GIUSTIZIA**

MEMBRO EFFETTIVO - Dott.ssa Nadia PLASTINA

MEMBRO SUPPLENTE - Dott.ssa Giovanna PALMIERI

**MINISTERO DELLA DIFESA**

MEMBRO EFFETTIVO - Ten. Col. Riccardo PIERMARINI

MEMBRO SUPPLENTE - Dott.ssa Laura OLIVERIO

**MINISTERO DELL'ISTRUZIONE**

MEMBRO EFFETTIVO - Dott. Vincenzo MICOCCI

**MINISTERO DELLA SALUTE**

MEMBRO EFFETTIVO – Dott.ssa Colomba IACONTINO

MEMBRO SUPPLENTE - Dott.ssa Giuseppina SAURO

**MINISTERO DEL LAVORO E DELLA PREVIDENZA SOCIALE**

MEMBRO EFFETTIVO - Dott.ssa Lea BATTISTONI

**MINISTERO DELLA SOLIDARIETA' SOCIALE**

MEMBRO EFFETTIVO - Dott. Francesco IPPOLITO

MEMBRO SUPPLENTE – Dott.ssa ADRIANA CIAMPA

**COMANDO GENERALE DELL'ARMA DEI CARABINIERI**

MEMBRO EFFETTIVO: Col. Andrea RISPOLI

MEMBRO SUPPLENTE: Magg. Gianluca TROMBETTI

**COMMISSIONE NAZIONALE PER LE PARI OPPORTUNITA' TRA UOMINI E  
DONNE**

MEMBRO EFFETTIVO - Dott.ssa Daniela COLOMBO

**FONDO DELLE NAZIONI UNITE PER L'INFANZIA (UNICEF)**

MEMBRO EFFETTIVO: Dott.ssa Donata LODI

MEMBRO SUPPLENTE: Dott.ssa Laura BALDASSARRE

**CONSIGLIO NAZIONALE DELL'ECONOMIA E DEL LAVORO (CNEL)**

MEMBRO EFFETTIVO - Cons. Anna COROSSACZ

MEMBRO SUPPLENTE - Dott. Michele DAU

**ISTITUTO NAZIONALE DI STATISTICA (ISTAT)**

MEMBRO EFFETTIVO - Dott.ssa Cristina FREGUJA

MEMBRO SUPPLENTE - Dott.ssa Maria Giuseppina MURATORE

**ORGANIZZAZIONE DELLE NAZIONI UNITE PER L'EDUCAZIONE, LA SCIENZA E LA CULTURA (UNESCO)**

Prof. Francesco MARGIOTTA BROGLIO

**SOCIETA' ITALIANA PER L'ORGANIZZAZIONE INTERNAZIONALE (SIOI)**

MEMBRO EFFETTIVO - Amb. Mario ALESSI

MEMBRO SUPPLENTE - Dott.ssa Francesca FILIPPI

**ASSOCIAZIONE NAZIONALE DEI COMUNI ITALIANI (ANCI)**

Dott.ssa Luisa BOSSA

Dott. Luca PACINI

**UNIONE DELLE PROVINCE D'ITALIA (UPI)**

Dott. Oreste PASTORELLI

Dott. Samantha PALOMBO

**CONSIGLIO DEI PRESIDENTI DELLA CONFERENZA STATO-REGIONI**

Dott. Diego VECCHIATO

Dott. Francesco CHITTOLINA

**MEMBRI NOMINATI DAL MINISTRO DEGLI ESTERI**

**ex decreto del Ministro degli affari esteri 13 gennaio 2006, n. 208/007**

Prof. Claudio ZANGHÌ

Sen. Francesca SCOPELLITI

Dott.ssa Simonetta MATONE

**ACRONIMI E SITI DI INTERESSE**

<b>ACNUR</b>	Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati
<b>ASL</b>	Azienda sanitaria locale
<b>CDU</b>	Commissione per i diritti umani delle Nazioni Unite
<b>CEDAW</b>	Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women (Convenzione per l'eliminazione della discriminazione contro le donne)
<b>CERD</b>	Committee on the Elimination of Racial Discrimination (Comitato per l'eliminazione della discriminazione razziale)
<b>CICLOPE</b>	Comitato interministeriale di coordinamento per la lotta alla pedofilia
<b>CIDU</b>	Comitato interministeriale dei diritti umani
<b>CNEL</b>	Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro
<b>CPT</b>	Committee for the Prevention of Torture (Comitato europeo per la prevenzione della tortura)
<b>CPTA</b>	Centri di permanenza temporanea ed assistita
<b>CRC</b>	Committee on the Rights of the Child (Comitato delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo)
<b>ECRI</b>	European Commission Against Racism and Intolerance (Commissione europea contro il razzismo e l'intolleranza)
<b>EUMC</b>	European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia (Osservatorio europeo dei fenomeni di razzismo e di xenofobia)
<b>FRA</b>	European Agency for Fundamental Rights (Agenzia europea per i diritti fondamentali)
<b>GRULAC</b>	Gruppo dei Paesi latinoamericani e caraibici
<b>HRC</b>	Human Rights Council (Consiglio dei diritti umani)
<b>INAIL</b>	Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro
<b>OIC</b>	Organizzazione della Conferenza islamica
<b>ONG</b>	Organizzazioni non governative
<b>ONU</b>	Organizzazione delle Nazioni Unite
<b>OSCE</b>	Organization for Security and Co-operation in Europe (Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa)
<b>SRSG</b>	Rappresentante speciale del Segretario generale della Commissione diritti umani delle Nazioni Unite
<b>SSN</b>	Servizio sanitario nazionale
<b>UE</b>	Unione europea
<b>UNAR</b>	Ufficio nazionale anti-discriminazione razziale
<b>UNESCO</b>	United Nation Educational, Scientific and Cultural Organization (Organizzazione delle Nazioni Unite per l'educazione, la scienza e la cultura)
<b>UNHCHR</b>	United Nations High Commissioner for Human Rights (Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i diritti umani)

**UNICEF** United Nations Children's Fund (Fondo delle Nazioni Unite per l'infanzia)  
**UNIONCAMERE** Unione delle Camere di commercio d'Italia

**Organizzazione Internazionale delle Nazioni Unite:** <http://www.un.org>

**Consiglio dei Diritti Umani:**  
<http://www.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/>

**Ufficio dell'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i diritti umani:**  
[www.unhchr.ch](http://www.unhchr.ch)

**Consiglio d'Europa:** [www.coe.int](http://www.coe.int)

**Commissione europea contro il razzismo e l'intolleranza del Consiglio d'Europa:** [www.coe.int/t/E/human\\_rights/ecri](http://www.coe.int/t/E/human_rights/ecri)

**Comitato europeo per la prevenzione della tortura del Consiglio d'Europa:** [www.cpt.coe.int/en](http://www.cpt.coe.int/en)