

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIV LEGISLATURA —————

Doc. CXXI
n. 1

RELAZIONE

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

(Anno 2000)

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

Presentata dal Ministro degli affari esteri

(DINI)

—————
Comunicata alla Presidenza il 5 giugno 2001
—————

INDICE

1. <i>L'attività del Comitato interministeriale dei diritti umani nel 2000</i>	Pag.	5
1.1 Statuto e funzioni	»	5
1.2 In generale	»	7
2. <i>Attività internazionali nel campo dei diritti umani</i>	»	10
2.1 Attività svolta nell'ambito dell'Organizzazione delle Nazioni unite	»	10
a) L'Assemblea generale		
b) La Commissione dei diritti umani		
2.1.1 L'applicazione in Italia della Convenzione sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione razziali	»	16
2.1.2 I Protocolli opzionali alla Convenzione sui diritti del fanciullo	»	20
2.2 Attività svolta nell'ambito del Consiglio d'Europa ..	»	23
2.2.1 Il semestre di Presidenza italiana	»	23
2.2.2 La Conferenza europea sulla discriminazione razziale	»	30
3. <i>La tutela in Italia dei diritti umani internazionalmente protetti</i>	»	32
3.1 In generale	»	32
3.2 I cittadini extracomunitari in Italia ed i problemi della discriminazione e di intolleranza	»	33
3.3 La presenza Rom in Italia	»	45
3.4 La tutela della donna nella Conferenza di Pechino+5	»	50
4. <i>Gli aspetti finanziari</i>	»	53



1. L'attività del Comitato Interministeriale dei Diritti Umani nel 2000.

1.1 Statuto e funzioni

Il Comitato Interministeriale dei Diritti Umani è stato istituito con Decreto del Ministro degli Affari Esteri 15 febbraio 1978 n. 519, per l'assolvimento degli obblighi assunti dall'Italia nel campo dei diritti umani in esecuzione delle Convenzioni e dei patti internazionali sottoscritti e ratificati dall'Italia.

Il Comitato è composto da: due rappresentanti del Ministero degli Affari Esteri, designati rispettivamente dalla Direzione Generale degli Affari Politici e dal Servizio del Contenzioso Diplomatico; un rappresentante effettivo ed uno supplente della Presidenza del Consiglio dei Ministri, dei Ministeri dell'Interno, di Grazia e Giustizia, della Pubblica Istruzione, della Sanità, del Lavoro, per le Pari Opportunità, del Comando generale dell'Arma dei Carabinieri, del Dipartimento degli Affari Sociali della Presidenza del Consiglio dei Ministri, del CNEL e dell'ISTAT; un rappresentante della Commissione per i Diritti Umani della Presidenza del Consiglio, della Commissione per le Pari Opportunità, della Commissione Italiana per l'UNESCO, della S.I.O.I.; tre personalità eminenti nel campo dei diritti dell'uomo, nominate con decreto del Ministro degli Affari Esteri.

Inoltre, rappresentanti di altri ministeri ed enti interessati alle questioni del Comitato ed in grado di contribuire allo svolgimento delle sue funzioni, sono invitati, di volta in volta, a partecipare ai suoi lavori. Si segnala al riguardo la decisione del Comitato di approfondire la propria collaborazione anche con il Ministero della Difesa, un cui rappresentante ha pertanto preso parte attiva ai lavori del Comitato stesso.

Il Comitato è presieduto da un rappresentante del Ministero degli Affari Esteri nominato dal Ministro ed è assistito da un ufficio di segreteria con a

capo il Segretario Generale, nominato con decreto del Ministro degli Affari Esteri fra persone particolarmente esperte nel campo dei diritti dell'uomo.

La crescente importanza che la protezione internazionale dei diritti umani è venuta assumendo sia nella condotta della politica estera nazionale, sia nell'ambito delle attività istituzionali delle Organizzazioni Internazionali di cui l'Italia è membro, sia per la partecipazione dell'Italia a varie convenzioni internazionali, comportanti l'obbligo e di attuare sul territorio nazionale le norme vincolanti in esse contenute mediante adozione delle relative misure e di presentare rapporti periodici circa la loro implementazione sul territorio statale, ha portato ad una ridefinizione e puntualizzazione del mandato originariamente attribuito al Comitato Interministeriale dei Diritti Umani.

Tale ridefinizione si basa sul riconoscimento del Comitato come organismo chiave nel seguire l'attuazione delle convenzioni internazionali sul territorio nazionale, in ragione del fatto che il Comitato ha la capacità di avvalersi sia della collaborazione di tutte le Amministrazioni pubbliche interessate sia dell'apporto di persone di riconosciuta competenza sugli aspetti giuridici, umanitari, e sociali della protezione dei diritti umani; collaborazione ed apporto fondamentali per un'adeguata predisposizione dei relativi rapporti alle Organizzazioni internazionali competenti.

Ai sensi del D.M. 13 giugno 1997, n. 2960, che da ultimo ne ha modificato lo Statuto, il Comitato Interministeriale dei Diritti Umani persegue le seguenti finalità:

a) Realizzare un sistematico esame delle misure legislative, regolamentari, amministrative ed altre che siano state prese per attuare gli impegni assunti dall'Italia in virtù delle convenzioni internazionali sui diritti dell'uomo, adottate da organizzazioni internazionali di cui l'Italia è membro; ed a tal fine raccogliere tutte le informazioni necessarie sull'azione governativa in tale settore;

b) Promuovere quegli ulteriori provvedimenti che si rendono necessari o opportuni per assicurare il pieno adempimento degli obblighi

internazionali già assunti o che saranno assunti dall'Italia con ratifica delle citate convenzioni;

c) Seguire l'attuazione delle citate convenzioni e la loro concreta osservanza sul territorio nazionale e curare la preparazione dei rapporti periodici che lo stato italiano è tenuto a presentare a riguardo alle Organizzazioni internazionali, nonché di altri rapporti, periodici e non, che vengano richiesti dalle organizzazioni in questione;

d) Fornire il proprio apporto alle attività volte a dar seguito ad iniziative internazionali attinenti ai diritti dell'uomo, quali conferenze, celebrazioni di anni internazionali, e così di seguito.

1.2 In generale

Nel corso dell'anno 2000, il Comitato interministeriale dei Diritti Umani si è riunito, oltre che per le consuete sedute mensili in numerose altre occasioni, sia in seduta plenaria sia in riunioni ristrette di gruppi di lavoro, per l'esame di diversi aspetti dei diritti umani e per la preparazione dei relativi documenti e rapporti.

L'anno 2000 è stato particolarmente ricco di occasioni per l'esame di vari problemi connessi alla gestione del settore dei diritti umani; il tema che ha maggiormente impegnato l'attività del Comitato è stato quello della discriminazione razziale. In realtà, in occasione ed in coincidenza con il semestre della Presidenza italiana del Consiglio d'Europa (5 maggio - 8 novembre 2000), si sono svolte numerose iniziative, di rilevante significato.

In primo luogo la riunione - che ha avuto luogo a Roma, il 10 novembre 2000 - dei Ministri competenti per i diritti umani, anche per celebrare il 50° Anniversario della Convenzione Europea per la Salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà Fondamentali.

In secondo luogo, va menzionata l'organizzazione di un Forum nazionale delle Organizzazioni Non Governative, nel maggio 2000, presso il Ministero degli Affari Esteri, al fine di elaborare i contenuti del documento che è stato successivamente presentato nel corso del Forum Europeo delle ONG che ha preceduto, nei giorni del 10 e 11 ottobre, la Conferenza Europea sul Razzismo, la Discriminazione Razziale, la Xenofobia e relativa Intolleranza, svoltasi a

Strasburgo dall'11 al 13 ottobre, sotto presidenza italiana. Tale conferenza è stata la prima di quattro conferenze regionali (Santiago del Cile, Dakar, Teheran) in preparazione della Conferenza Mondiale sul Razzismo che si terrà in Sud Africa, a Durban, alla fine del mese di agosto 2001.

E' altresì da ricordare la celebrazione, a Venezia, del decimo anniversario della creazione della Commissione Europea per la Democrazia attraverso il Diritto.

Oltre al tema prioritario della discriminazione, che ha impegnato il Comitato e numerosi suoi componenti, sono stati esaminati, nel corso dei riunioni allargate ad hoc, i problemi connessi con la preparazione dell'Assemblea Generale Straordinaria delle N.U. dedicata ai problemi dei diritti delle donne, che si è svolta a New York nel 2000 e dell'Assemblea Generale Straordinaria delle N.U. dedicata ai problemi dei diritti del fanciullo, che si terrà a New York nel prossimo mese di settembre. Nel corso delle riunioni indette dal Comitato, sono stati elaborati l'indirizzo generale ed i principi fondamentali cui la Delegazione italiana si sarebbe ispirata nel corso delle due riunioni.

In conformità al mandato ad esso affidato, il Comitato ha curato la raccolta della documentazione nonché la preparazione del Rapporto Periodico del Governo italiano sulla Convenzione delle N.U. contro la Discriminazione e il Rapporto Periodico sul Patto Internazionale sui Diritti Civili e Politici. I due testi saranno esaminati dagli appositi Comitati delle N.U., previsti dalle rispettive Convenzioni, e, successivamente, discussi in contraddittorio con una Delegazione italiana.

Il Comitato ha inoltre ripreso in esame il problema della istituzione, in Italia, della figura del Difensore Civico Nazionale, da lungo tempo all'esame del Parlamento. Sono stati discussi ed approfonditi gli aspetti costituzionali insiti nella creazione dell'Obdusman nazionale, in relazione al quadro complessivo dell'ordinamento italiano.

In relazione al mandato ricevuto, nonché alla prassi che si è ormai consolidata nel tempo, il Comitato ha inoltre assicurato la partecipazione

dell'Italia, istituendo una apposita Delegazione, ai lavori dell'Assemblea Generale delle N.U. (Terza Commissione) e della 56esima Sessione della Commissione delle N.U. per i Diritti Umani. Il Comitato ha anche garantito la partecipazione dell'Italia ai lavori del Consiglio d'Europa, nei suoi vari organi.

Nell'ambito dei lavori del Comitato, è stata assicurata la partecipazione di una Delegazione italiana a numerosi negoziati internazionali, in particolare per la finalizzazione di due protocolli addizionali alla Convenzione dei Diritti del Fanciullo (sulla partecipazione dei minori nei conflitti armati e sulla pedofilia) e per l'approfondimento dell'attuazione del diritto allo sviluppo.

L'anno 2000 è stato anche caratterizzato dalla visita in Italia del Comitato per la Prevenzione della Tortura (CPT) del Consiglio d'Europa che ha poteri conoscitivi e di indagine su tutti gli aspetti relativi al fermo ed alla detenzione di persone, presso le Stazioni di Polizia, le Caserme dell'Arma dei Carabinieri, della Guardia di Finanza, ma essenzialmente presso tutti gli Istituti Penitenziari ed assimilati. Il Comitato per la Prevenzione della Tortura ha formulato una serie di rilievi e di raccomandazioni e chiesto l'adozione di adeguate misure laddove alcuni aspetti del trattamento delle persone in stato di fermo o di detenzione non sono parse corrispondenti sia agli standards previsti dalla normativa italiana sia a quelli internazionali. Fra l'altro, detto Comitato ha chiesto la chiusura pressoché immediata di un Centro di prima accoglienza per cittadini extracomunitari entrati clandestinamente in Italia ovvero richiedenti lo status di rifugiato, in quanto le condizioni igienico-sanitarie di tale Centro sono state ritenute assolutamente inadeguate per assicurare un minimo standard di trattamento. Ai rilievi ed alle raccomandazioni espresse dal Comitato, le varie Amministrazioni interessate hanno fornito le informazioni e le risposte richieste. Il Comitato ha assicurato il coordinamento dei vari contributi, nonché la preparazione di un Rapporto che contiene le risposte ai vari quesiti; documento che è stato trasmesso a Strasburgo al CPT.

Nell'anno 2000, il Comitato ha anche incoraggiato e promosso incontri con numerose organizzazioni non governative, per una più stretta collaborazione nelle materie comprese nel vasto campo dei diritti umani. I frequenti contatti con le

Organizzazioni non governative, le Associazioni e gli Enti di volontariato, le Istituzioni specializzate, i Centri di Studio e di Ricerca, specificamente nel campo della lotta ai fenomeni di carattere discriminatorio, è stata una delle principali caratteristiche dell'attività che il Comitato ha posto in essere nel corso di quest'anno. Il clima di collaborazione e di fiducia reciproca instauratosi con gli esponenti della società civile ha consentito al Comitato di conseguire importanti risultati, sostenendo anche finanziariamente la diretta partecipazione di tali soggetti ad eventi di rilievo (come è avvenuto in occasione del Forum che ha preceduto la Conferenza Europea contro il razzismo, al quale hanno preso parte 26 ONG).

Il Comitato, infine, ha preso in esame problemi relativi al suo funzionamento e vari aspetti della sua gestione, anche finanziaria.

2. Attività internazionali nel campo dei diritti umani

2.1 Attività svolta nell'ambito dell'Organizzazione delle Nazioni Unite

A. L'Assemblea Generale

Nel contesto dei lavori dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite che ha avuto luogo a New York dal 25 settembre al 12 novembre 2000, molteplici sono state le risoluzioni adottate ad opera dei partecipanti alla Terza Commissione. In relazione alle tematiche in esse sviluppate, alcune già presentate nel corso delle precedenti sessioni, altre introdotte per la prima volta, è stato necessario ricorrere spesso alla procedura di votazione, proprio per la particolare importanza dei temi e per le posizioni di contrasto assunte in merito dagli Stati.

In questo ambito il ruolo dell'Italia è risultato particolarmente rilevante: con riferimento alle c.d. "risoluzioni-paese" è opportuno menzionare il ruolo del

nostro Paese quale negoziatore della risoluzione sull'Afghanistan; circa, invece, le risoluzioni tematiche, particolare attenzione ha rivolto alla tutela delle diritti delle donne, nel quadro di una più efficace azione per la piena attuazione della Convenzione per l'eliminazione di tutte le forme di discriminazione razziale nei confronti delle donne.

La delegazione italiana, infatti, ha co-sponsorizzato l'adozione di una serie di risoluzioni sull'argomento: sul miglioramento dello stato delle donne nel sistema delle Nazioni Unite, sui seguiti della Conferenza di Pechino e della Sessione Speciale dell'Assemblea Generale del giugno 2000 sulla tematica femminile, sull'ipotesi di ristrutturazione dell'INSTRAW (International Research and Training Institute for the Advancement of Women).

Particolare importanza ha rivestito l'adozione della risoluzione sulla violenza contro le donne; la necessità di predisporre un testo che confermasse i principi ribaditi nel corso della Sessione Speciale dell'Assemblea Generale ha portato il nostro Paese ad assumere una posizione di primo piano nel contesto dell'azione comunitaria, allo scopo di redigere un dispositivo realmente valido ed efficace.

Altra risoluzione di rilevante contenuto è stata quella sui crimini commessi in nome dell'onore, che l'Italia ha proceduto a co-sponsorizzare insieme a tutti gli altri partners europei, ribadendo la necessità di non apportare al testo della risoluzione emendamenti in grado di diminuirne la portata (con particolare riferimento al concetto di crimini "premeditati).

L'Italia ha, infine, rivestito un ruolo d'indiscussa importanza per l'adozione della risoluzione sulla tratta delle donne e delle bambine, proposta dalle Filippine. Il nostro Paese, nel corso dei lavori, ricordando il suo impegno nella lotta alla

criminalità organizzata transnazionale, ha co-sponsorizzato l'adozione del testo, in linea con la posizione espressa nelle precedenti sessioni dell'Assemblea Generale. In particolare, l'Italia ha proposto un emendamento circa il paragrafo 12 del Preambolo, tendente ad includere tutte le forme di sfruttamento sessuale dei minori nella risoluzione.

Più in generale, va sottolineato che l'Italia, quanto alle politiche di genere, il 22 dicembre 2000 ha ratificato il Protocollo opzionale alla Convenzione per l'eliminazione di tutte le forme di discriminazione nei confronti delle donne, volto a far sì che tutti gli Stati parti contraenti della Convenzione medesima modifichino, riducano o eliminino tutte le riserve che limitano concretamente ed in maniera troppo estesa il raggiungimento degli scopi della Convenzione.

B. La Commissione dei Diritti Umani

Per molti aspetti, la 56° Sessione della Commissione per i diritti umani delle Nazioni Unite, che ha avuto luogo a Ginevra dal 20 marzo al 28 aprile 2000, ha continuato a marcare una svolta importante in un settore, quello dei diritti umani, in permanente evoluzione ed alla ricerca di un ruolo fondante e decisivo per il sistema di tutela e di controllo delle libertà fondamentali e dei diritti individuali nel mondo contemporaneo.

Nei lavori della Commissione si è andato consolidando, in effetti, quel processo di stabilimento e di funzionamento di "meccanismi" sempre più indipendenti, trasparenti ed auspicabilmente automatici che dovrebbero entrare in funzione ogni qual volta che, in qualsiasi Paese del mondo, si verificano massicce e ripetute violazioni dei diritti umani di individui o di collettività. La Commissione ed il suo braccio operativo che è l'Ufficio dell'Alto Commissario

(OHCHR), grazie ad un articolato sistema di "meccanismi" che prevede "Relatori Speciali" per tutte le materie più delicate e controverse (come tortura, esecuzioni extragiudiziarie, tutela dei minori, ecc.), sta diventando sempre più uno strumento di monitoraggio e di allarme precoce per situazioni a rischio. La vitalità e l'espansione del sistema sono state dimostrate, proprio in occasione della 56° Sessione della CDU, dalla creazione di due nuovi profili di "Relatori Speciali": quello sugli "human rights defenders" e quello sul cibo.

Altro argomento di particolare importanza, nel corso dei lavori della Commissione, è stato quello concernente gli abusi commessi dalle truppe russe nei confronti di popolazioni inermi della Cecenia (secondo la linea, già tracciata nel corso della 55^ Sessione, volta a richiamare l'attenzione circa situazioni di evidente gravità, come la pulizia etnica in Kosovo). In un altro caso, quello dei massacri etnici in Timor Est, è stato necessario convocare d'urgenza una Sessione Speciale di tale organo per emettere una dura censura nei confronti del Governo indonesiano e chiedere la creazione di una Commissione internazionale di inchiesta. In tutti i casi suddetti le condanne sono state autorevolmente ribadite da dichiarazioni assai esplicite sia dell'Alto Commissario Mary Robinson, sia dal Segretario Generale delle Nazioni Unite, Kofi Annan.

C'è inoltre da rilevare che l'OHCHR svolge un'attività di valore strategico incalcolabile grazie al finanziamento e mantenimento di 43 programmi di cooperazione tecnica in altrettanti Paesi in via di sviluppo che ne hanno fatto richiesta, nel tentativo di aumentare le loro "institution building capacities" nel campo dei diritti umani. E' questa una della attività più pregnanti e cruciali che la comunità internazionale possa svolgere per allargare l'ambito del rispetto e della tutela dei diritti umani, incoraggiando Paesi di nuova democrazia o che stanno cominciando ad introdurre strutture deputate al controllo ed al monitoraggio di

violazioni dei diritti umani e che, pertanto, necessitano dell'assistenza e dell'esperienza dell'Ufficio dell'Alto Commissario per le opzioni e le linee direttrici della loro azione. Questa pratica è ispirata alla strategia del dialogo permanente e progressivo, ed al rifiuto dell'applicazione d'isolamenti sanzionatori e di condanne aprioristiche.

Un'altra occasione di alta mediazione e di ricerca di un onorevole compromesso è stata, senza dubbio, quella svolta dall'Alto Commissario Mary Robinson, questa volta nella sua veste di Segretario Generale della Conferenza Mondiale sul Razzismo, la Discriminazione Razziale, la Xenofobia e relativa Intolleranza, nella riunione del Comitato Preparatorio (Prep.Com.) svoltasi a Ginevra nel maggio 2000, al termine della Sessione della Commissione per i Diritti Umani.

La differente formazione dei partecipanti (erano presenti, infatti, tutti i Paesi membri dell'ONU, e non i soli membri della C.D.U.), ha reso l'atmosfera immediatamente più conflittuale. Il confronto tra le tesi dei Paesi in via di sviluppo dei vari gruppi regionali e quelle dei Paesi appartenenti all'area dell'Europa occidentale (WEOG) ha portato ad una dura contestazione in relazione al problema delle compensazioni in favore delle vittime del razzismo. Lo stallo è stato, dunque, evitato dai ripetuti appelli dell'Alto Commissario Robinson a mettere da parte le rispettive linee oltranzistiche.

La Delegazione Italiana - guidata dal Presidente del Comitato Internministeriale - ha svolto, in relazione ai problemi tradizionali all'ordine del giorno della Commissione, un'intensa attività, sia nel quadro del coordinamento comunitario, sia nel contesto del Gruppo dei Paesi occidentali, nonché nell'ambito dei vari negoziati che caratterizzano la fase preparatoria di ogni singola risoluzione portata all'attenzione della Commissione.

Nella fase iniziale della Sessione è intervenuto il Sottosegretario agli Affari Esteri, Senatore Aniello Palumbo, il quale si è soffermato su numerosi problemi relativi ai diritti umani, in una visione generale della politica italiana in materia, sottolineando l'importanza di un fecondo e franco dialogo, e di un negoziato aperto e costante, tra Paesi singoli e la comunità internazionale per raggiungere soluzioni consensuali a specifici problemi.

Nel suo intervento, il Sottosegretario si è soffermato sull'impegno civile dell'Italia e di molti altri Paesi per l'abolizione della pena di morte ed ha auspicato la pronta conclusione dei lavori sul protocollo facoltativo alla Convenzione sulla Tortura, facendo altresì riferimento alla istituzione del Tribunale Penale Internazionale.

Il Senatore ha anche annunciato l'intenzione dell'Italia di procedere sollecitamente alla ratifica dei protocolli internazionali sul coinvolgimento dei minori nei conflitti armati e sullo sfruttamento sessuale dei minori.

L'intervento del Senatore Palumbo ha, inoltre, toccato altre problematiche di rilevanza internazionale o pertinenti all'attualità e realtà italiane. Sono stati sottolineati i contributi italiani inerenti la promozione della tutela delle donne, gli sforzi per accogliere gli stranieri ed i rifugiati e per combattere il razzismo e la discriminazione.

Come negli anni precedenti, l'Italia ha, in particolare, curato la preparazione, la negoziazione e la presentazione dei progetti di risoluzione sulla situazione dei diritti umani in Afghanistan e sull'assistenza alla Somalia nel campo dei diritti umani.

Per quanto riguarda la prima risoluzione, malgrado il non facile lavoro negoziale, un paziente lavoro di composizione di tutte le posizioni e parti ha permesso di raggiungere, attraverso una formulazione adottata per consenso, un testo tanto severo quanto equilibrato: si è espressa condanna per il trattamento delle donne, il mancato rispetto per l'immunità del personale delle Nazioni Unite, l'assenza di diritti civili e soprattutto l'assenza di un Governo stabile e largamente rappresentativo, ma la risoluzione ha lasciato la strada aperta ad un dialogo costruttivo, incitando, per esempio, le fazioni in conflitto a cooperare con le varie iniziative, a livello internazionale, regionale e nazionale, per il raggiungimento di una soluzione pacifica al conflitto, senza per questo concedere alcun

riconoscimento di legalità agli efferati atti compiuti contro i diritti umani ed il diritto umanitario in Afghanistan.

Per quanto riguarda la risoluzione sulla Somalia, si è dato atto alla nuova iniziativa di pace, sotto l'egida del Presidente di Gibuti, tesa al raggiungimento della pacificazione del paese e alla ricostruzione dello stato; è stato messo in risalto il ruolo di mediazione e riconciliazione che è e può essere svolto dagli anziani dei clan, dai leader locali e dai membri della società civile nella ricerca di una pace duratura e della costituzione di un governo; è stata fatta menzione della necessità di rilanciare il ruolo del Comitato delle Nazioni Unite per l'embargo delle armi in Somalia (visto il continuo afflusso di armi all'interno del paese e la presenza di truppe straniere in aree prossime al confine); è stata avanzata la richiesta all'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i Diritti Umani di provvedere alla ampia diffusione all'interno del paese della risoluzione, accompagnandola da una nota esplicativa tradotta in lingua locale.

Oltre ad aver discusso ed approvato numerose risoluzioni-Paese relative a casi di violazione dei diritti umani – che, pur riproponendo alcuni dei tradizionali temi di polemica e scontro, hanno fatto registrare un minor livello di conflittualità nei dibattiti rispetto a precedenti sessioni – la Commissione ha altresì adottato varie risoluzioni tematiche, fra le quali possiamo menzionare: quella sui diritti del fanciullo (che, tra l'altro, richiede di prestare particolare attenzione allo sviluppo di sistemi sanitari e servizi sociali sostenibili per garantire un'effettiva prevenzione delle malattie, della malnutrizione, di handicap e della mortalità infantile); quelle sui diritti e la condizione delle donne (fra cui se ne ricorda una specifica sui diritti alla proprietà e ad un alloggio adeguato, che rappresenta un passo in avanti importante nel processo d'integrazione dei diritti delle donne in tutti gli ambiti delle Nazioni Unite); quella sulla promozione e consolidamento della democrazia (che riprende e rafforza i principi discussi e stabiliti in analoga risoluzione del 1999).

2.1.1 L'applicazione in Italia della Convenzione sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione razziale

In occasione dell'esame del X-XI Rapporto del Governo italiano sulla Convenzione Internazionale per l'eliminazione di tutte le forme di discriminazione razziale, che ha avuto luogo a Ginevra dall'8 al 9 marzo 1999, il Comitato ad hoc ebbe ad esprimere un giudizio sulla attuazione in Italia della Convenzione sostanzialmente positivo. Il Comitato tuttavia formulò alcune riserve, manifestando preoccupazione per il reiterarsi di incidenti di intolleranza razziale, inclusi attacchi contro stranieri di origine africana e Rom, che talvolta, secondo il Comitato, le autorità non considerano incidenti razziali o non perseguono come tali. Il Comitato espresse altresì preoccupazione per la mancanza di informazioni circa l'applicazione dell'Art. 6 della Convenzione, concernente la tutela davanti ai tribunali per gli atti di discriminazione razziale. La maggior parte delle preoccupazioni espresse dal Comitato riguardavano lo status dei Rom in Italia. Infine veniva segnalata l'apparente mancanza di una formazione adeguata delle forze dell'ordine e dei pubblici ufficiali interessati sulle disposizioni della Convenzione.

Sulla base dei pareri espressi dal Comitato, le cui conclusioni sono state comunicate a tutte le amministrazioni interessate ed ampiamente divulgate, il Governo italiano ha avviato una procedura di riesame di tutte le quelle situazioni che meritano, sia da un punto di vista legislativo, sia sotto il profilo applicativo, una maggiore considerazione, presentando nel marzo 2000 il XII-XIII Rapporto concernente l'applicazione della Convenzione per l'eliminazione di tutte le forme di discriminazione razziale nel nostro Paese.

Nel documento sono state segnalate alcune fra le principali misure adottate in Italia in riferimento a specifici contesti: esse riguardano, ad esempio, la propaganda antirazzista, che si manifesta talvolta in occasione delle partite di

calcio; la necessità di predisporre una disciplina più garantista ed articolata nei confronti del problema delle immigrazioni clandestine e sulle conseguenti procedure o di regolarizzazione o di espulsione; la creazione di strutture e di servizi destinati a favorire l'integrazione a tutti i livelli, da quello scolastico a quello relativo all'accesso al lavoro ed all'alloggio, la definitiva approvazione ed entrata in vigore della legge, da tempo attesa, sulla disciplina delle minoranze esistenti in Italia (Legge 15 dicembre 1999, n. 482, recante "Norme in materia di tutela delle minoranze linguistiche storiche").

Già in occasione della discussione dinanzi al Comitato del precedente Rapporto, erano stati forniti ampi ragguagli sul contenuto della L. 6 marzo 1998, n. 40, destinata a disciplinare in modo globale e sistematico il fenomeno della presenza sul territorio italiano di un gran numero di cittadini stranieri. Era stato messo in rilievo come la legge rappresenti un pilastro fondamentale nell'evoluzione del sistema giuridico italiano, per quanto concerne anche il trattamento degli stranieri e pertanto il Rapporto presentato nel 2000 contiene ampi riferimenti alle singole disposizioni, che, nel frattempo, sono diventate pienamente applicative a seguito dell'approvazione del Regolamento di attuazione.

Sulla base delle indicazioni che il Comitato sull'eliminazione della discriminazione razziale aveva formulato sul precedente Rapporto dell'Italia, XII-XIII Rapporto è stato elaborato, fornendo una serie di informazioni più dettagliate non solo sulla legislazione vigente, ma anche sulla prassi che si è andata sviluppando, mettendo in esecuzione le norme in vigore. Inoltre il Rapporto ha dedicato ampio spazio alla situazione dei Rom in Italia, al fine di fornire un quadro abbastanza completo dei problemi che la loro presenza crea, sia per quanto

concerne i rapporti con la popolazione italiana, sia per consentire condizioni di vita adeguate alle loro necessità e alla loro cultura.

A tal fine è stato ampiamente ripreso il primo Rapporto, pubblicato nel novembre 1999 dal Dipartimento per gli Affari Sociali della Presidenza del Consiglio dei Ministri, sull'integrazione degli immigrati in Italia, che rappresenta una rassegna sistematica, anche a livello scientifico, delle iniziative già attuate e di quelle che dovrebbero essere promosse per migliorare le condizioni degli stranieri dimoranti in Italia.

Seguendo le indicazioni ed i suggerimenti del Comitato sull'eliminazione della discriminazione razziale, sono stati promossi nuovi corsi di formazione professionale per tutte le forze dell'ordine, in particolare per la Polizia, per l'Arma dei Carabinieri e per gli appartenenti ai servizi penitenziari, intensificando ed approfondendo lo studio dei principi internazionali in materia di diritti umani, nonché delle varie Convenzioni in materia di diritti umani.

Il Comitato Interministeriale dei Diritti Umani ha provveduto a richiedere sia alla Polizia di Stato che ai Carabinieri la redazione di un elaborato sul numero e sulla gravità degli incidenti che si verificano fra le forze dell'ordine ed i cittadini italiani e stranieri. In particolare l'elaborato dell'Arma dei Carabinieri consente di rilevare che circa l'80% dei casi riportati si riferisce a cittadini italiani, e solo il 20% riguarda cittadini stranieri. Tale indicazione di massima consente di trarre una prima conclusione, sia pur approssimativa, che escluderebbe un atteggiamento preconstituito e dettato da motivi razziali.

Anche per la redazione del XII-XIII Rapporto, come già per i precedenti, il Comitato Interministeriale si è avvalso della costante e continua collaborazione

nonché dell'apporto delle varie Amministrazioni interessate, consultando anche, di volta in volta, diverse ONG e i membri del Comitato appartenenti al mondo accademico.

2.1.2 I Protocolli opzionali alla Convenzione sui diritti del fanciullo

Nel quadro internazionale, il rilancio delle politiche a favore dell'infanzia è stato un obiettivo conseguito con forte determinazione da parte di tutti gli Stati nel corso del 2000.

Sin dal mese di marzo due Comitati ad hoc delle Nazioni Unite hanno proceduto, in una serie di incontri, alla redazione di due distinti Protocolli facoltativi, aggiuntivi alla Convenzione delle Nazioni Unite sui Diritti del Fanciullo: il primo atto a regolamentare l'impiego dei minori nei conflitti armati, e il secondo, relativo alla lotta contro la vendita, la pornografia e la prostituzione infantile.

Il primo Comitato ha terminato i suoi lavori alla fine del mese di gennaio, adottando per consenso il testo del Protocollo. Il secondo Comitato si è concluso il 4 febbraio, in esso adottandosi gli articoli del Protocollo ad referendum. La formale approvazione di questi due documenti ha avuto luogo nei lavori della 56^a Sessione della Commissione per i Diritti Umani, il 23 marzo 2000.

Anche l'Italia ha dato il proprio positivo contributo alla discussione sulle tematiche dell'infanzia svoltesi in sede internazionale.

In particolare, circa il primo Protocollo, l'Italia, pur associandosi al consenso generale, in accordo con gli altri Stati, ha peraltro manifestato l'esigenza che il divieto di impiegare minori di 18 anni in operazioni belliche fosse formulato

in maniera tassativa, affinché, nell'ipotesi di un'eventuale futura revisione del testo, tale osservazione possa essere tenuta in considerazione. Non è stato invece possibile ottenere un chiarimento circa le situazioni di impiego che configurano un coinvolgimento diretto nelle operazioni, malgrado la delegazione italiana si fosse battuta in favore di una interpretazione autentica dell'espressione "direct", di cui alla disposizione contenuta nell'art. 1 "... do not take a direct part in hostilities...". Altra osservazione espressa dal nostro Paese è stata quella per indicare in diciassette anni l'età minima di per l'arruolamento volontario in Italia, nonché l'esclusione esplicita di tale età per l'arruolamento nelle scuole militari. In Italia, infatti, l'accesso a taluni istituti militari è consentito anche ai giovani di età inferiore ai diciassette anni, tuttavia considerati militari, e quindi arruolati di fatto, solo all'età di sedici anni; infatti, l'unica alternativa sarebbe stata quella di elevare anche in Italia l'età di arruolamento degli allievi a diciassette anni.

In merito al secondo protocollo, l'Italia è intervenuta nel corso dei dibattiti in seno al Comitato ad hoc, al fine di garantire, in particolare, la redazione di una chiara definizione delle situazioni di "tratta o vendita di minori", di "prostituzione minorile", e di "pornografia minorile", nonché il relativo coinvolgimento dei soggetti, siano essi gli attori principali o intermediari, con conseguente applicazione di procedure sanzionatorie a loro carico.

E' opportuno ricordare che, in merito a questo specifico argomento, in Italia è recentemente entrata in vigore la Legge 3 agosto 1998 n. 269, recante "Norme contro lo sfruttamento della prostituzione, della pornografia, del turismo sessuale in danno di minori, quali nuove forme di riduzione in schiavitù". Tale normativa è risultata qualificante non solo per l'indicazione delle fattispecie poi inserite nello stesso Protocollo facoltativo, ma anche per aver puntualizzato quali tipologie

d'azione possano essere qualificabili come "delitti contro la libertà individuale", e quindi punibili penalmente.

Il nostro Paese, infine, ha condiviso le perplessità generali circa la possibile adozione del documento da parte di uno Stato che non sia parte contraente della Convenzione sui Diritti del Fanciullo, secondo quanto disposto dall'art. 13 del progetto del documento. Tuttavia, la riserva è stata sciolta nella prospettiva di un ampliamento del numero degli Stati partecipanti al Protocollo, anche in relazione al fatto che tale condizione, sollevata solo in seno al secondo Comitato ad hoc, non era stata prevista per l'apertura alla firma del Protocollo sui bambini soldato.

I due Protocolli sono stati quindi aperti alla firma nel corso del Vertice del Millennium, che ha avuto luogo a New York dal 6 all'8 settembre 2000. L'Italia ha proceduto immediatamente alla firma dei documenti, apposta dallo stesso Presidente del Consiglio, confermando in tal modo la sua ferma posizione e la sua convinzione di agire in un settore di così delicata importanza come quello della tutela dei diritti dei minori.

Sempre in riferimento a questa specifica tematica, è opportuno segnalare l'approvazione nell'agosto 2000 di un nuovo Piano d'Azione da parte del Governo italiano, finalizzato, in particolare, ad intensificare la cooperazione internazionale in questo settore e a destinare ad essa misure finanziarie supplementari. Tra gli obiettivi, figurano: l'impegno per la pianificazione di programmi che tengano in considerazione i diversi bisogni di ragazzi e ragazze; programmi che accentuino la crescita delle istituzioni nei Paesi in via di sviluppo; progetti che diano beneficio alle famiglie, alla cultura ed alla società nei Paesi vessati da conflitti; specifici stanziamenti economici per promuovere l'accettazione della Convenzione delle Nazioni Unite sui Diritti dei Fanciulli, con

particolare riferimento alle cosiddette "risoluzioni omnibus" (la protezione dei minori coinvolti in conflitti armati, dei rifugiati, la eliminazione di tutte le forme di discriminazione razziale, in particolar modo nei confronti delle bambine, la prevenzione e l'abolizione della vendita di minori, la prostituzione e la pornografia infantile, il lavoro minorile ed i bambini di strada).

In questo contesto, si dovrebbe sottolineare altresì l'impegno del Governo italiano nel favorire - in vista della Sessione Speciale delle Nazioni Unite sui problemi dell'infanzia, in programma a New York dal 19 al 21 settembre 2001 - la definizione di un Piano d'Azione Europeo per una più ampia e più valida promozione dei diritti e dei bisogni dei minori, allo scopo di rafforzare la cooperazione tra gli Stati membri e la visibilità degli sforzi dell'Unione Europea in questo delicato settore.

2.2 Attività svolta nell'ambito del Consiglio d'Europa

2.2.1 Il semestre di Presidenza italiana del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa (5 maggio - 8 novembre 2000) ha offerto al nostro Paese una importante occasione per la tutela e la promozione dei diritti umani nel nostro Continente.

Il Ministero degli Esteri (attraverso la Direzione Generale per i Paesi dell'Europa, la Direzione Generale per gli Affari Politici Multilaterali ed i Diritti Umani, il Comitato Interministeriale per i Diritti Umani, il Servizio del Contenzioso Diplomatico e dei Trattati e la nostra Rappresentanza Permanente a Strasburgo) ha dedicato particolare attenzione a tale delicata incombenza, in stretta collaborazione con le altre Amministrazioni dello Stato più direttamente interessate all'attività del Consiglio d'Europa. In particolare, il Ministro Dini ha ravvisato

l'esigenza di costituire per tale occasione una apposita Delegazione Interministeriale, presieduta dal Presidente del Comitato Interministeriale per i Diritti Umani e composta da rappresentanti di undici Ministeri, del Consiglio di Stato e del Sindaco di Roma (quest'ultimo anche nella sua veste di Commissario Straordinario del Governo per il Giubileo), allo scopo di dar vita ad un ambito di consultazione e di decisione comune dei contenuti intellettuali e scientifici delle iniziative e dei documenti che dovevano essere via via elaborati ed approvati nell'esercizio della presidenza.

Nella prospettiva dell'organizzazione delle attività da realizzare nel semestre, particolare rilevanza ha rivestito l'individuazione dei contenuti che il Governo italiano avrebbe dovuto proporre, al fine di delineare un coerente piano d'azione che permettesse di avviare, svilupparne e portare eventualmente a conclusione le varie iniziative. E' risultato evidente che i principali oggetti di negoziati e di elaborazione sarebbero stati concentrati su temi relativi ai diritti umani, almeno su quattro temi: a) la lotta contro il razzismo, la discriminazione razziale, la xenofobia e relativa intolleranza; b) il bilancio e l'aggiornamento della Convenzione Europea dei diritti dell'uomo che celebrava i suoi 50 anni di vita; c) il consolidamento dell'abolizione della pena di morte in Europa; d) il rilancio delle attività della Commissione per la democrazia attraverso il diritto, ovvero Commissione di Venezia.

Nell'ambito delle iniziative da realizzare nel semestre della propria Presidenza al Consiglio d'Europa, il Governo italiano si è offerto di ospitare a Roma presso il Ministero degli Affari Esteri una Riunione dei Ministri competenti per i diritti umani. Ciò, non solo per conferire una particolare solennità alla

ricorrenza del 50° anniversario della Convenzione Europea dei diritti dell'uomo nella città ove essa fu firmata il 4 novembre 1950, ma anche e soprattutto per ribadire la centralità e l'attualità del messaggio di pace e civiltà che il Consiglio d'Europa ha diffuso, nel campo dei diritti umani e delle libertà fondamentali, nel nostro continente in quest'ultimo mezzo secolo.

Nelle Delegazioni nazionali presenti a Roma - in cui onore il Presidente Ciampi ha offerto un ricevimento al Quirinale - hanno figurato quattro Vice Primi Ministri, venti Ministri degli Esteri, undici Ministri della Giustizia, tre Vice Ministri degli Esteri e dodici titolari di altri dicasteri (ai quali si sono uniti parlamentari europei, giudici della Corte di Strasburgo, rappresentanti di ONG ed altre personalità).

L'occasione della Riunione Ministeriale e della celebrazione del 50° anniversario di Roma ha avuto anche il significato per il Consiglio d'Europa di un bilancio di mezzo secolo di attività e di riflessione sul futuro cammino da intraprendere per completare l'edificio delle garanzie e delle tutele dei diritti umani e delle libertà fondamentali.

Continuando nella tradizionale azione già svolta sin dall'inizio degli anni 80, l'Italia ha voluto far coincidere la propria Presidenza al Consiglio d'Europa con una rinnovata iniziativa in favore dell'abolizione della pena di morte. In tal senso, nel corso dell'ultima sessione del semestre della Presidenza italiana il Ministro Lamberto Dini, ha proposto al Comitato dei Ministri una dichiarazione, adottata all'unanimità dai Ministri degli Esteri dei 41 Paesi membri, per fare dell'Europa "una zona libera dalla pena di morte". In tale dichiarazione è stato ribadito che il Consiglio d'Europa richiede agli Stati che facciano domanda di adesione, l'impegno di abolire la pena di morte in un lasso di tempo stabilito, mentre si

segnala che due Paesi membri non hanno ancora abolito la pena di morte *de iure*, anche se *de facto* hanno adottato da anni una moratoria; implicitamente rinnovando nei confronti dei due Paesi (Federazione Russa e Turchia) l'invito a introdurre in tempi brevi una legge abolizionista.

Va dato atto, a questo proposito, dell'attività appassionata ed incessante che l'Assemblea Parlamentare del Consiglio d'Europa svolge in favore della tutela dei diritti umani ed in particolare della causa abolizionista, collegandosi spesso con iniziative analoghe del Parlamento Europeo.

In tali casi e quando, nonostante la robusta rete di protezione assicurata dai meccanismi di Strasburgo, si verificano violazioni dei diritti umani delle quali sono responsabili gli Stati membri, l'attività dell'Assemblea Parlamentare appare preziosa ed insostituibile.

Sempre nel semestre di Presidenza italiana, si è tenuta a Venezia il 16 e 17 giugno, in concomitanza con una sua seduta plenaria la celebrazione del decimo anniversario della creazione della Commissione Europea per la Democrazia attraverso il Diritto (più comunemente nota come Commissione di Venezia). Questo organismo del Consiglio d'Europa - presieduto dal Professor Antonio La Pergola - è basato su un accordo del 1990 cui ha aderito la maggioranza degli Stati membri e cui sono associati numerosi Paesi non membri.

Le attività che la Commissione è chiamata a svolgere trovano il loro fondamento sui tre principi fondamentali del Consiglio d'Europa - democrazia, diritti umani e stato di diritto - e spaziano dall'analisi di aspetti specifici riguardanti singoli stati, allo studio comparativo di tematiche a carattere generale (recentemente sul diritto elettorale e le minoranze nazionali, l'autodeterminazione e la secessione, l'interdizione di partiti politici, ecc.), dalla creazione di un centro

di documentazione per la giurisprudenza costituzionale, alla ricerca comparativa o in collaborazione con Università e Corti Costituzionali nel quadro del programma UNIDEM (Università per la Democrazia).

Per quanto riguarda le attività relative ad uno stato specifico, la Commissione fornisce assistenza, consulenza e un servizio di "ingegneria costituzionale" su richiesta dello stato in questione. A questo proposito, basti citare l'importante ruolo consultivo svolto dalla Commissione nella redazione di Costituzioni, leggi costituzionali e normative riguardanti le istituzioni democratiche statali di numerosi Paesi dell'Europa Centro-Orientale.

Le attività della Commissione non sono limitate in senso geografico alla sola regione paneuropea legata al Consiglio d'Europa, ma si estendono al Paesi dell'Asia Centrale, al Sudafrica, alla regione Latino-americana, rappresentando efficacemente un momento di apertura verso Paesi terzi e favorendo scambi di vedute, di opinioni e una base per il dialogo in modo da condividere i valori del Consiglio d'Europa con il resto del mondo.

Alcuni altri temi, strettamente collegati alle tematiche dei diritti umani, sono stati oggetto di iniziative da parte della Presidenza italiana.

1. *Proposta di Protocollo sui diritti delle persone private della loro libertà*

Su proposta italiana, il Comitato dei Ministri, ha dato mandato al Comitato Direttivo (CDDH) di approfondire e di verificare la fattibilità e l'eventuale elaborazione di un Protocollo aggiuntivo alla CEDU, relativo al diritti delle persone private della loro libertà.

L'iniziativa risale al 1988 e venne allora promossa dal Presidente della Corte di Strasburgo, Ryssdal, ed appoggiata dal compianto Consigliere italiano Luigi

Daga, noto studioso di problemi penitenziari. Il testo, discusso in sede CDDH a metà degli anni 90, venne rimaneggiato ed indebolito mediante successivi emendamenti limitativi, tanto che la stessa Corte, chiamata a dare un parere sulla efficacia del Protocollo così redatto, ne sconsigliò l'adozione.

Il Comitato dei Ministri ha deciso di chiedere nuovamente al CDDH di studiare il problema e, verificatane la fattibilità, di procedere alla redazione di un nuovo testo più ampio e comprensivo. Un Protocollo sui diritti dei detenuti, anche in considerazione delle interazioni prevedibili con le tematiche della discriminazione razziale (in considerazione dell'alta percentuale di stranieri extra europei tra la popolazione carceraria dei Paesi membri) rappresenterebbe una realizzazione di civiltà e di progresso degna delle migliori tradizioni del Consiglio d'Europa.

2. Proposta di creazione di una Camera della Corte Europea di Strasburgo sulle minoranze

Questa proposta tenderebbe a costituire una competenza aggiuntiva per la Corte di Strasburgo, incaricandola di fornire pareri sulle problematiche connesse alle minoranze, sulla base dei diritti di cui alla Convenzione quadro per la protezione delle minoranze nazionali in Europa. Questo problema dovrà essere esaminato anche in relazione alle tematiche del potenziamento della Corte dei diritti dell'uomo, tematiche il cui esame, come è emerso anche durante la Conferenza di Roma, è quanto mai urgente e, in genere, all'idea di ampliare la sua competenza consultiva.

3. Allargamento del Consiglio d'Europa: criteri adesione nuovi membri

Sempre più chiaramente sono emersi, nel corso del semestre di Presidenza italiana i criteri che debbono costituire una condizione per l'adesione di nuovi membri al Consiglio d'Europa. Innanzi tutto l'impegno ad abolire per legge la pena capitale a livello nazionale, inoltre, gravi e massicce violazioni dei diritti umani nei rispettivi Paesi richiedenti, se conosciute prima dell'adesione, la impediscono, mentre, se conosciute dopo, possono condurre alla sospensione, ovvero, nei casi più gravi, all'espulsione del Paese responsabile; mentre vengono richieste garanzie di fin regime democratico, secondo gli standard del Consiglio d'Europa.

4. Nuove forme di violazioni dei diritti umani

Nel corso della Riunione Ministeriale di Roma si è espressa da parte di numerosi Ministri la preoccupazione per il fatto che nell'ambito delle categorie più diseredate che costituiscono le masse dell'esodo forzato o clandestino si annidano le nuove forme di sfruttamento più insidiose ed abominevoli: quelle della tratta di donne e bambini, a fini di sfruttamento della prostituzione e della pornografia, quelle del traffico di emigranti, quelle utilizzate a forza per il trasporto e smercio di droghe, quelle infine delle nuove categorie di schiave e di schiavi moderni della criminalità organizzata.

Ancora una volta l'azione di denuncia del Consiglio d'Europa deve essere chiara e decisa, senza riserve e senza eccessive prudenze al fine di predisporre testi e proposte che valgano ad ottenere la massima collaborazione tra Paesi di origine e di transito di queste masse del nuovo esodo, e Paesi di destinazione, allo scopo di prevenire l'attività di queste reti criminali e per restituire a questi cittadini la possibilità di decidere liberamente del proprio destino.

2.2.2 La Conferenza europea sulla discriminazione razziale

Durante la Presidenza italiana, si è svolta, a Strasburgo, dall'11 al 13 ottobre, la Conferenza Europea sul Razzismo, la Discriminazione Razziale, la Xenofobia e relativa Intolleranza. E' stata questa la prima Conferenza Regionale preparatoria della Conferenza Mondiale delle N.U. sul Razzismo che si svolgerà nell'agosto-settembre 2001 a Durban in Sud Africa. Il lavoro preparatorio della Conferenza Europea si è articolato in due distinti ambiti corrispondenti ai due distinti documenti prodotti dalla stessa: le "Conclusioni Generali" e la "Dichiarazione Politica".

Mentre quest'ultima ha rivestito la forma tipica di un documento intergovernativo ed è stata oggetto di un negoziato classico a livello diplomatico, le "Conclusioni Generali" hanno costituito un esempio inedito di elaborazione congiunta da parte di rappresentanze governative, da un lato, e rappresentanze della società civile, dall'altro. L'apporto di queste ultime è stato costituito da ONG, Associazioni ed Enti di volontariato, Istituzioni specializzate, Centri di Studio e di Ricerca, Organismi Internazionali, Esperti Indipendenti; ma il fattore di maggiore novità è stato il piano di assoluta parità ed uguaglianza su cui è avvenuta la partecipazione degli esponenti della società civile rispetto a quelli dei Governi.

L'atmosfera stabilitasi nella Conferenza, con un fruttuoso clima di collaborazione e di fiducia con le rappresentanze della società civile, ha, innanzitutto, confermato che è possibile, anzi indispensabile, cooperare con loro sulle tematiche della lotta contro il razzismo; in secondo luogo ha dimostrato che

le ONG, quando opportunamente responsabilizzate, sanno fornire risposte adeguate ed accettabili anche in un'ottica governativa.

Il risultato è stato di giungere a proposte di grande equilibrio e prospettiva, dal punto di vista dei contenuti, con soluzioni che hanno fatto progredire anche il dibattito iniziato, a Ginevra, nel mese di maggio 2000, in seno al Comitato Preparatorio della Conferenza Mondiale contro il razzismo e che, in quella sede, aveva fatto registrare non pochi contrasti.

Facendo seguito alle raccomandazioni dell'Alto Commissario per i Diritti Umani che della Conferenza Mondiale sul Razzismo è il Segretario Generale, si è cercato di impostare la ricerca e l'elencazione delle "practices " esistenti nei rispettivi ordinamenti giuridici e giudiziari, al fine di stimolare l'adozione, in altri Paesi che non ne disponessero, dei più adatti ed avanzati strumenti per combattere il razzismo, mettendo a disposizione una completa esemplificazione di misure legislative, e sanzioni civili, penali ed amministrative in favore delle vittime della discriminazione.

Si può senz'altro affermare che i positivi risultati della Conferenza Europea di Strasburgo – presieduta dal Ministro degli Affari Esteri, On. Lamberto Dini, e dal Ministro della Giustizia, On. Piero Fassino - che costituiranno il contributo del nostro continente alla Conferenza Mondiale, non hanno mancato di esercitare una considerevole influenza sulle altre Conferenze Regionali (Santiago del Cile, per le Americhe, dicembre 2000; Dakar, per l'Africa, gennaio 2001; Teheran, per l'Asia, febbraio 2001) essendo stata quella di Strasburgo la prima ad essere celebrata.

Questo clima positivo, favorito dallo svolgimento della Conferenza Europea, non ha mancato di produrre benefici effetti anche sull'atteggiamento dei Paesi membri del Consiglio d'Europa, nei confronti delle problematiche relative al

razzismo ed alla discriminazione. E' stato così possibile alla Presidenza italiana condurre in porto l'operazione di adozione e di apertura alla firma del Protocollo n. 12, aggiuntivo alla Convenzione dei diritti dell'uomo, che proibisce ogni forma di discriminazione.

Al termine della Conferenza Ministeriale di Roma, il 4 novembre u.s., il Ministro Dini ha potuto così solennemente aprire alla firma, in Campidoglio, il Protocollo n. 12 che imprime agli impegni assunti nella Dichiarazione Politica del 13 ottobre u.s., un carattere di immediatezza, di concretezza e di coerenza. Nella medesima data è stato firmato da parte di 24 Paesi membri del Consiglio d'Europa.

3. La tutela in Italia dei diritti umani internazionalmente protetti

3.1 In generale

Nelle varie sedi internazionali, l'Italia ha accentuato l'impegno per l'abolizione della pena di morte nel mondo ovvero, almeno, per una moratoria nell'applicazione delle sentenze capitali già pronunciate. Già da tempo l'impegno italiano è divenuto un impegno prioritario di tutta l'Unione Europea, e la campagna viene quindi condotta ora sotto la bandiera comunitaria, anche se all'Italia è stato lasciato il ruolo di guida.

Nel corso di vari dibattiti che si sono svolti in contraddittorio dinanzi agli appositi Comitati delle N.U., alcuni temi relativi alla tutela nel nostro Paese dei diritti umani sono stati oggetto di particolare attenzione, per i rilievi mossi e per

l'invito rivolto all'Italia di migliorare, per certi aspetti, sia la legislazione attualmente in vigore sia l'applicazione delle norme vigenti.

Nel corso della esposizione della delegazione italiana, si è inteso valorizzare - sulla base di documenti elaborati dal comitato Interministeriale - non solo l'operato del Governo, ma anche l'attività normativa del Parlamento, e fornire un quadro d'insieme su alcuni aspetti dei notevoli progressi realizzati in Italia, anche attraverso l'opera della magistratura.

Si ritiene opportuno segnalare, al riguardo, i problemi relativi alla discriminazione ed alla intolleranza nei confronti dei cittadini extracomunitari e dei rom presenti in Italia, nonché gli aspetti più rilevanti della condizione delle donne, argomento, quest'ultimo, ampiamente discusso nel corso dell'Assemblea Generale Speciale che si è svolta nel 2000.

3.2 I cittadini extracomunitari in Italia ed i problemi della discriminazione e di intolleranza

1. L'applicazione della normativa in materia di discriminazione

Si è affrontato il particolare aspetto della commissione di atti discriminatori sulla base dell'elemento razziale, principalmente sulla base di dati, raccolti a partire dal 1993, distinti per anno e per distretto di Corte di Appello, relativi alle sentenze definitive di condanna per il reato previsto dall'art. 3 L. 13 ottobre 1975, n. 654 e per reati diversi ma aggravati dalla discriminazione.

L'azione della magistratura italiana in merito ai fenomeni discriminatori a danno di individui stranieri presenti nel nostro Paese a titolo individuale o in

quanto appartenenti a gruppi minoritari, si è sviluppata sulla base dei dati relativi al numero delle denunce coinvolgenti tali tipologie di soggetti.

Dall'analisi delle problematiche relative alla criminalità correlata alla presenza di immigrati stranieri nella città di Bologna, ad esempio, e di alcuni casi giurisprudenziali particolarmente significativi, possono essere individuate quattro aree nel cui ambito lo straniero è considerato "parte lesa": quale vittima di condizioni di lavoro insicure e irregolari in conseguenza della violazione della normativa per la prevenzione degli infortuni sul lavoro; quale vittima di violenze, racket e minacce da parte di altri connazionali e/o italiani; quale vittima dello sfruttamento della prostituzione e di violenze; quale vittima di violenze razziste.

2. Stranieri e criminalità

Dal 1991 al 1997 la percentuale di denunciati stranieri è aumentata dal 4,2% al 9,8%. La crescita si riscontra, per lo stesso periodo, anche nel numero dei condannati con sentenza definitiva registrati al casellario centrale giudiziale ed ancora di più nel numero di stranieri presenti nel sistema carcerario, dove rappresentano addirittura il 31,6% degli entrati dallo stato di libertà.

L'elevata presenza di stranieri nelle carceri è legata alla specifica tipologia di reati da loro commessi, che prevedono più frequentemente l'intervento detentivo, e soprattutto all'utilizzo maggiore della custodia cautelare nei loro confronti e alla minore possibilità di avvalersi delle misure alternative e sostitutive della detenzione a causa della mancanza dei requisiti necessari ad ottenerle (il possesso di una casa e di un lavoro o legami familiari e parentali).

La relazione tra la maggiore presenza di stranieri e l'aumento dei denunciati stranieri, pur essendo un elemento importante per la lettura del fenomeno, è ridotta di significatività a causa della componente, non misurabile ma importante,

degli irregolari. Da elaborazioni condotte sugli stranieri denunciati e indagati da parte delle forze dell'ordine nel corso del 1998, risulta che l'86,5% di essi è privo di permesso di soggiorno.

Si rileva come la distribuzione nel territorio nazionale dei reati commessi da immigrati abbia due importanti motivazioni legate alla tipologia del reato: la prima riguarda la maggiore frequenza di alcuni reati in ambiente urbano, la seconda concerne la "specializzazione" degli stranieri denunciati per alcuni tipi di reato. Da una parte, i reati più comuni nei capoluoghi sono i delitti di droga, i reati di favoreggiamento e sfruttamento della prostituzione, le rapine e le violenze, le resistenze e oltraggio a pubblico ufficiale. Dall'altra, gli stranieri commettono di più questi tipi di reati, in special modo i reati strumentali dai quali risulti un ricavo economico.

3. Le nuove disposizioni della Legge 6 marzo 1998 n. 40

La discriminazione razziale e il lavoro

Si sono illustrate le disposizioni normative della Legge 6 marzo 1998, n. 40, destinata – come abbiamo visto – a disciplinare in maniera globale e sistematica il fenomeno della presenza sul territorio italiano di un gran numero di cittadini stranieri, ed, in particolare, del suo Titolo III che riguarda la disciplina del lavoro.

Si sono sottolineati i seguenti aspetti:

- l'ingresso in Italia per motivi di lavoro avviene nell'ambito delle quote d'ingresso stabilite nei decreti annuali di determinazione dei flussi;
- è garantita la parità di trattamento e la piena uguaglianza di diritti ai lavoratori stranieri regolarmente soggiornanti sul territorio ed alle loro famiglie, rispetto ai lavoratori italiani;

- la possibilità per il lavoratore straniero munito di permesso di soggiorno di essere iscritto, in caso di perdita del posto di lavoro, nelle liste di collocamento per il periodo di residua validità del titolo,
- la possibilità per il lavoratore, in caso di rimpatrio, di conservare i diritti previdenziali e di sicurezza maturati;
- il diritto per il lavoratore regolarmente soggiornante nel territorio nazionale a mantenere o a riacquistare le proprie relazioni familiari, tuttavia condizionato alla disponibilità di un alloggio e di un reddito adeguato;
- la parità di trattamento e la piena uguaglianza di diritti e doveri dei cittadini stranieri con quelli italiani per quanto attiene l'obbligo contributivo e l'assistenza erogata in Italia dal Servizio Sanitario Nazionale e la sua validità temporale;
- la parità di trattamento relativamente alla tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi nei rapporti con la Pubblica Amministrazione e nell'accesso dei pubblici servizi;
- l'istituzione presso i valichi di frontiera di servizi di accoglienza al fine di fornire assistenza e informazioni per stranieri che intendono presentare domanda di asilo o fare ingresso in Italia per permanenze superiore a tre mesi;
- iniziative delle Regioni ed enti locali volte a favorire l'integrazione e l'inserimento nel tessuto sociale;
- la parità di trattamento dei lavoratori stranieri con i cittadini italiani nel diritto di accedere agli alloggi di edilizia pubblica;
- la recente istituzione di un Servizio per i problemi dei lavoratori immigrati extracomunitari e delle loro famiglie, che svolge attività di

raccolta e valutazione di informazioni e dati al fine di disporre di una conoscenza più approfondita del fenomeno immigratorio e delle problematiche ad esso connesse nell'ambito delle varie realtà locali.

La vigilanza degli ispettorati del lavoro

Dall'analisi dell'attività di vigilanza svolta dagli Ispettorati del Lavoro, è stato possibile disaggregare i dati relativi alle irregolarità riscontrate nel corso degli accertamenti effettuati presso aziende aventi alle proprie dipendenze lavoratori stranieri non appartenenti all'Unione Europea.

L'indagine avviata ha offerto un valido monitoraggio per la conoscenza del fenomeno immigratorio e delle problematiche ad esso connesse nell'ambito delle variegate realtà locali, consentendo di valutare gli effetti operativi prodotti dalla nuova legge sull'immigrazione n.40 del 6.3.98.

Il dato più significativo concerne la progressiva stabilizzazione del fenomeno immigratorio dovuta, verosimilmente, alla politica adottata dal Governo negli ultimi anni in sede di provvedimenti legislativi concernenti la regolarizzazione dei lavoratori extracomunitari al D.P.C.M. 16.10.98.

Gli illeciti amministrativi e penali rilevanti riguardano soprattutto violazioni per assunzioni irregolari (mancanza nullaosta o autorizzazione dell'ufficio provinciale del lavoro, permesso di soggiorno, etc.), per omesse registrazioni sui libri paga matricola, per mancato versamento contributi previdenziali e assicurativi.

Il quadro globale delineato nell'indagine, conferma una attenuazione del

fenomeno immigratorio in Italia verosimilmente dovuto agli ultimi provvedimenti legislativi in materia di immigrazione.

Malgrado la non alta percentuale di presenze immigratorie, permane tuttavia una situazione abbastanza allarmante per le pressioni in continuo aumento, sia sul fronte sud-orientale (Puglia), sia su quello meridionale (Sicilia). Basti pensare alle migliaia di clandestini intercettati dalle forze dell'ordine italiane dei quali si perdono spesso le tracce dopo la notifica dell'espulsione.

4. Il problema degli alloggi

L'ampio fenomeno dell'immigrazione nel nostro Paese, avendo ormai assunto una significativa dimensione, è contraddistinto da un fattore di grande importanza, ovvero la progressiva ed evidente stabilizzazione dei cittadini stranieri sul territorio. Ciò ha comportato la necessità di far fronte al bisogno abitativo degli immigrati attraverso un approccio differenziato, che copre le condizioni di emergenza nonché di ordinarietà.

Con l'approvazione del T.U. 286/98, si è affermato il diritto degli stranieri, regolarmente presenti sul territorio nazionale, ad accedere, in condizioni di parità con i cittadini italiani, agli alloggi di edilizia residenziale pubblica, ai servizi di intermediazione delle agenzie sociali eventualmente predisposte da ogni regione o dagli enti locali per agevolare l'accesso alle locazioni abitative e al credito agevolato in materia di edilizia, recupero, acquisto e locazione della prima casa di abitazione; inoltre si è attribuito alle regioni, in collaborazione con province, comuni, enti pubblici e privati, fondazioni, associazioni, organizzazioni di volontariato, il compito di predisporre centri di accoglienza, strutture di locazione temporanea, soluzioni alloggiative sia ordinarie che stabili, utilizzando sia risorse proprie che provenienti da un fondo nazionale appositamente costituito.

Attualmente, l'offerta abitativa si sviluppa tenendo conto delle ipotesi di prima accoglienza, di alloggio ordinario, di edilizia agevolata, e di alloggio pubblico. Circa la prima accoglienza, essa si configura come offerta specifica, di carattere temporaneo, atta a soddisfare un bisogno urgente per un tempo limitato, da realizzarsi mediante l'utilizzo del fondo nazionale sopra citato e di eventuali fondi regionali; in merito all'alloggio ordinario (ovvero quello offerto da privato in locazione) e l'edilizia agevolata, entrambe le procedure rivestono a tutt'oggi scarso interesse; l'alloggio pubblico, invece, è caratterizzato da differenti tipologie d'offerta: per quanto riguarda la locazione temporanea essa potrebbe soddisfare tre esigenze, ovvero l'alloggio transitorio (passaggio a sistemazione definitiva), la sistemazione di popolazioni molto mobili (ipotesi difficile da riscontrarsi sul mercato), la sistemazione di persone o nuclei che si trovano in momentanea difficoltà di alloggio, mentre nel caso di offerta di soluzioni alloggiative ordinarie/stabili, da assegnare in locazione permanente, a termine, con eventuale patto di futura vendita con diritto di prelazione del locatario, essa si presenta come un'azione di carattere non essenziale bensì complementare.

Numerose sono state le iniziative locali innovative promosse da comuni, cooperative, associazioni di volontariato, soprattutto nel Centro-nord: tali azioni, consistenti in "attività mobiliari sociali", sono state finalizzate a (a) tendere accessibile il mercato privato dell'affitto, mobilitando l'offerta e offrendo attività di intermediazione intese a superare gli ostacoli incontrati dagli immigrati; (b) a costituire e gestire un patrimonio di alloggi da affittare a prezzi contenuti, attingendo da risorse pubbliche e private.

In merito ad eventuali episodi di carattere discriminatorio nei confronti di individui stranieri che necessitano di adeguate condizioni di alloggio e di

sussistenza sul territorio italiano, la Legge 1998/40 prevede che siano le Regioni ed Enti Locali ad agire preventivamente attivando iniziative volte a favorire l'integrazione e l'inserimento nel tessuto sociale degli stranieri.

In particolare, l'art. 40 ha attribuito a queste autorità il compito di realizzare centri di accoglienza atti ad ospitare stranieri regolarmente soggiornanti, impossibilitati a provvedere autonomamente alle proprie esigenze alloggiative e di sussistenza.

5. Il diritto all'istruzione

La presenza di minori stranieri in Italia

I minori stranieri residenti nei comuni italiani sono quasi 47 mila e la grande maggioranza di essi proviene da paesi a forte pressione migratoria. In particolare i minorenni stranieri di questi paesi sono nati in Italia in due terzi dei casi e ciò prospetta loro un percorso di inserimento ben differente da quello dei genitori arrivati in Italia già adulti. Al contrario, tra i minori provenienti da paesi a sviluppo avanzato, emerge una netta prevalenza di coloro che sono nati all'estero.

La presenza di bambini stranieri nelle scuole italiane ha assunto una rilevanza crescente a partire dall'inizio degli anni '90. Nell'anno scolastico 1996-1997 quelli della scuola materna sono stati più di 11 mila, un numero quasi doppio rispetto a 5 anni prima, mentre nel complesso della scuola dell'obbligo se ne sono contati più di 37 mila. Nel complesso gli studenti stranieri non sono ancora molti, ma risultano comunque presenti nel 34,4% degli istituti scolastici, con un evidente impatto sull'organizzazione scolastica e sull'ambiente di vita dei bambini italiani.

Gli studenti stranieri nella scuola secondaria superiore, sebbene quasi raddoppiati dal 1992 al 1997 (da poco più di 4 mila a quasi 8 mila), restano comunque ad un livello inferiore a quello della scuola dell'obbligo. Ciò è dovuto alla giovane struttura per età delle famiglie degli stranieri.

Con l'entrata in vigore del T.U. 268/98 sono stati individuati gli ambiti d'azione delle Autonomie locali, atti a promuovere una politica dell'interculturalità tra immigrati stranieri e cittadini italiani: si fa riferimento ai corsi di lingua italiana, all'informazione riguardante i diritti e i doveri nonché le opportunità di crescita personale e comunitaria nel territorio, la promozione della conoscenza della lingua e della cultura dei paesi d'origine, la formazione degli operatori che sono maggiormente in contatto con gli stranieri.

Alunni stranieri

Nel periodo 1998-1999, lo sviluppo delle prospettive riguardanti l'integrazione sociale e l'eliminazione delle forme di razzismo nell'istruzione appare strettamente legato, per quanto riguarda sia gli aspetti giuridici che quelli operativi, alle procedure di attuazione operativa della Legge 6.3.1999 n. 40, anche in relazione al documento programmatico relativo alla politica dell'immigrazione e degli stranieri nel territorio dello Stato (DPR 2.8.1998).

Vanno sottolineati alcuni elementi innovatori di rilievo:

1. La conferma del diritto all'istruzione, indipendentemente dalla regolarità della posizione in ordine al permesso di soggiorno, "nelle forme e nei modi previsti per i cittadini italiani".
2. La conferma del diritto a frequentare la classe corrispondente all'età anagrafica, salvo che il collegio dei docenti deliberi l'iscrizione ad una classe diversa in base a specifiche e documentate considerazioni.

3. La prospettiva di integrazione positiva che obbliga la scuola a evitare la costituzione di classi in cui risulti predominante la presenza di alunni stranieri, e a definire l'adattamento dei programmi di insegnamento attraverso l'adozione di specifici interventi individualizzati o per gruppi di alunni, per facilitare l'apprendimento della lingua italiana.
4. L'identificazione di strumenti, strutture e modalità specifiche di intervento che ogni scuola deve attivare per realizzare azioni di accoglienza ed iniziative di educazione interculturale.
5. L'affidamento alle istituzioni scolastiche di iniziative di integrazione culturale e educativa nei confronti degli adulti (corsi di alfabetizzazione di scuola primaria e secondaria; corsi di lingua italiana; percorsi di studio finalizzati al conseguimento del titolo della scuola dell'obbligo; corsi di studio per il conseguimento del diploma di qualifica o del diploma di scuola secondaria superiore; ecc.).
6. L'introduzione a sistema delle tematiche dell'educazione interculturale nel quadro delle attività istituzionali di aggiornamento in servizio del personale della scuola ispettivo, direttivo e docente.

Per quanto riguarda, in particolare, gli alunni zingari, il Ministero della Pubblica Istruzione ha in corso di sperimentazione - oltre alle azioni ordinarie di sostegno e di promozione del diritto allo studio per tutti e dell'integrazione culturale - interventi specifici nei confronti dei giovani zingari in età di obbligo scolastico, rivolti a due principali tipologie di sostegno:

- formazione e utilizzazione di mediatori culturali zingari,
- sperimentazione di modalità innovative di istruzione assistita a distanza.

6. *La tutela sanitaria degli stranieri*

Due sono i principali strumenti adottati dalle competenti autorità istituzionali in tale specifico contesto: il Piano Sanitario Nazionale 1998-2000, e la L. 1998/40.

Nel Piano Sanitario Nazionale, particolare rilevanza deve essere attribuita innanzitutto al paragrafo intitolato "Il Patto con la Comunità Internazionale", nel quale si è sottolineata la necessità di trovare sinergie efficaci a livello internazionale, soprattutto con i paesi europei e dell'area del Mediterraneo, sia in relazione all'intensità dei flussi migratori sia nei confronti dei paesi meno sviluppati, per motivazioni di solidarietà e di promozione umana oltre che di efficacia degli interventi. Il capitolo sugli stranieri e gli immigrati ha evidenziato invece la necessità di adottare un approccio positivo di carattere propositivo nel considerare i fattori peculiari per la salute degli immigrati (quali il quadro epidemiologico del paese d'origine, gli aspetti culturali e psicologici, la discriminazione nell'accesso ai servizi).

Uno degli obiettivi principali del Piano Sanitario è che l'accesso all'assistenza sanitaria deve essere garantito a tutti gli immigrati, in tutto il territorio nazionale, e che la copertura vaccinale garantita alla popolazione italiana deve essere estesa alla popolazione immigrata.

La legge 1998/40, invece, ha provveduto, nel suo Titolo V, a dare una nuova organica disciplina alla materia riguardante l'assistenza sanitaria ai cittadini stranieri extracomunitari presenti sul territorio nazionale.

L'assistenza sanitaria obbligatoria è prevista per gli stranieri regolarmente soggiornanti in Italia che svolgono regolare attività di lavoro subordinato o autonomo o che siano iscritti nelle liste di collocamento, e per gli stranieri

regolarmente soggiornanti per lavoro, per motivi familiari, asilo politico o umanitario.

L'articolo 32 afferma la parità di trattamento e la piena uguaglianza di diritti e doveri dei predetti stranieri con i cittadini italiani per quanto attiene all'obbligo contributivo, all'assistenza erogata in Italia dal Servizio e alla sua validità temporale.

Per gli stranieri presenti sul territorio nazionale non in regola con le norme relative all'ingresso ed al soggiorno, essi hanno ugualmente diritto alle cure ambulatoriali ed ospedaliere urgenti o comunque essenziali, ancorché continuative, per malattia ed infortunio, ed hanno diritto ad essere compresi fra i programmi di medicina preventiva a salvaguardia della salute individuale e collettiva. È importante sottolineare che l'accesso alle strutture sanitarie da parte di tali soggetti non può comportare alcun tipo di segnalazione all'autorità di polizia, salvo che sia obbligatorio il referto sulla base della legislazione vigente (che vale anche per i cittadini italiani). Al finanziamento delle prestazioni d'urgenza o comunque essenziali, provvede il Ministero dell'Interno, mentre l'erogazione delle restanti prestazioni va finanziata dalle Regioni.

7. Il trattamento degli stranieri nei luoghi di detenzione

L'enorme incremento della presenza di detenuti stranieri negli istituti penitenziari italiani ha indotto l'amministrazione penitenziaria ad adottare diverse modalità d'azione: in primo luogo sono state emanate direttive volte a rimuovere gli ostacoli per l'accesso degli stranieri alle opportunità trattamentali e lavorative,

a facilitare la professione delle religioni nel rispetto delle ritualità, e a favorire i rapporti con le autorità consolari dei Paesi di origine.

Per la formazione del personale penitenziario, a livello centrale è stata inserita la tematica riguardante la "conoscenza dei diritti costituzionali e la tutela internazionale dei diritti dei detenuti" che rappresenta, per i suoi contenuti didattici e formativi, una delle materie d'insegnamento fondamentale dei programmi formativi predisposti per tale figura professionale.

A livello locale sono state favorite molteplici iniziative nell'ottica della formazione integrata con il territorio: testimonianza di questo approccio alla materia sono i progetti presentati ed attuati dai Provveditori Regionali focalizzati sui problemi dell'integrazione professionale, della collaborazione tra le figure professionali, del lavoro di rete con il territorio con l'obiettivo di rafforzare negli operatori la capacità di affrontare la multidimensionalità del trattamento dei detenuti ed il potenziamento del lavoro interistituzionale fondamentale nell'intervento a favore della popolazione detenuta nel suo complesso e quindi anche quella straniera .

Sono anche stati individuati gli interlocutori istituzionali da coinvolgere nei progetti ed avviati contatti con il Dipartimento degli Affari Sociali, con il Fondo Nazionale per le politiche migratorie, con il Ministero della Pubblica Istruzione.

3.3 La presenza Rom in Italia

Si stima che la comunità zingara attualmente presente sul territorio italiano sia costituita da circa 120.000 unità, di cui 80.000 di nazionalità italiana; i

rimanenti 40.000 sono cittadini extra-comunitari, provenienti soprattutto dai territori dell'ex Jugoslavia (Kosovo, Macedonia, Montenegro, Serbia), e cittadini comunitari d'origine francese e spagnola. Solo il 30% circa del numero complessivo è tuttora contraddistinto dall'elemento del nomadismo, mentre il restante 70% ha acquisito natura sedentaria già da alcuni decenni o è in progressiva via di sedentarizzazione.

Il riconoscimento dello status di minoranza per le popolazioni composte da Rom e Sinti in particolare, è stato argomento di ampi dibattiti in sede sia di Unione Europea che di Consiglio d'Europa: tuttavia sono rimasti insoluti alcuni dubbi circa la attribuzione del medesimo status di minoranza alle diverse comunità zingare, e circa l'individuazione dei soggetti destinatari di determinati diritti, di cui si deve garantire la piena e completa protezione in conseguenza della loro appartenenza alla suddetta minoranza.

Se è stato possibile riscontrare per tali popolazioni elementi in grado di attivare strumenti di tutela dei diritti tipici delle minoranze nazionali, in altre occasioni è risultato prevalente il carattere di gruppi privi di riferimenti di natura statale e dunque il riscontro di uno status di minoranza transnazionale.

Tali dubbi sono stati avvertiti anche nel nostro Paese, nel quale la tematica è stata affrontata mediante un duplice approccio di natura centrale e locale, strettamente correlato alla ratifica da parte del Governo italiano della Convenzione per la protezione delle minoranze nazionali adottata dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa il 10 novembre 1994 (entrata in vigore in Italia dal 1° marzo 1998), e supportato in tempi recenti dalla programmazione di strategie d'intervento volte a focalizzare l'attenzione sulla possibile attribuzione alle popolazioni zingare dello status di minoranze storico-linguistiche.

A livello centrale non si è ancora giunti a soddisfacenti risultati in merito: non è stato, infatti, ancora possibile varare una legge di tutela specifica, a fronte del mancato inserimento della minoranza zingara nel disposto della legge in materia di tutela delle minoranze storico-linguistiche (Legge n. 482 del 15 dicembre 1999).

Fattori principali di questa condizione in cui attualmente le comunità zingare versano, sono da rintracciarsi nella difficile acquisizione dell'elemento della cittadinanza e dunque nella individuazione del semplice requisito della residenza (più o meno stanziale), ritenuto non sufficiente per l'attribuzione ai singoli dello status di membri appartenenti a minoranze riconosciute e tutelate nell'art. 6 della Costituzione italiana.

Tuttavia, lo stesso disposto normativo è stato sottoposto all'attenzione degli organi competenti, per una revisione dei suoi contenuti, con particolare riferimento all'art. 2, con l'intenzione di estendere l'esercizio dell'azione di protezione dei diritti delle popolazioni Rom e Sinti riconosciute quali minoranze linguistiche; in alternativa si è proposto di procedere ad uno stralcio della disposizione medesima, al fine di elaborare un distinto provvedimento volto a tutelare, attraverso il ricorso a strumenti di particolare valore, la minoranza zingara composta da Rom e Sinti e a preservarne le peculiari caratteristiche linguistiche, storiche e culturali.

L'azione condotta dalle competenti autorità locali (in particolare regionali), allo scopo di procedere ad un concreto riconoscimento dello status di minoranza per le citate popolazioni, per promuovere ed assicurare il pieno rispetto della loro cultura e della loro lingua, è stata caratterizzata da incisivi interventi normativi di natura regionale nel Lazio, nella provincia autonoma di Trento, in Sardegna, in

Friuli Venezia Giulia, in Emilia Romagna, in Toscana. Molteplici sono le apposite leggi regionali che dispongono interventi per tali popolazioni.

Nel processo di attuazione di adeguate politiche di accoglienza ed integrazione delle popolazioni zingare nel territorio italiano, hanno avuto luogo fenomeni di evidente tensione tra popolazione locale e zingari, verificatisi con sempre maggiore frequenza in determinati ambiti regionali, provinciali e comunali.

L'approccio di natura ostile nei confronti delle popolazioni zingare ha assunto particolare riscontro in tempi assai recenti, a fronte del consistente flusso migratorio di Rom, privati di valide assicurazioni circa la loro incolumità in territorio kosovaro, verso l'Italia meridionale (nel solo mese di luglio 1999 sono sbarcati sulle coste pugliesi 1943 kosovari, di cui 1562 di etnia Rom -uomini, donne e minori).

Sin dai primi anni '70, il Ministero dell'Interno ha prodotto alcune circolari indirizzate a tutti i sindaci d'Italia, al fine di promuovere l'adozione di procedure atte a favorire i processi di insediamento delle comunità zingare nel nostro Paese.

Di fatto, però (con particolare riferimento ai Rom), il solo fattore della residenza da oltre due decenni nel territorio italiano non ha garantito a queste popolazioni né il conseguimento del permesso di soggiorno, né la facoltà di poter regolarizzare la propria presenza per mancanza di documenti d'identità attribuibili dal paese d'origine o dal paese ospitante. E ciò ha influito direttamente sulle modalità di insediamento delle comunità zingare in appositi campi sosta, realtà tra le più complesse e ricche di contraddizioni e contrasti, in particolare nel processo di convivenza con la società nella quale le aree di sosta vengono collocate.

A tale proposito sono stati individuati significativi modelli di insediamento, la cui struttura è oggetto di particolare attenzione da parte delle competenti autorità locali, al fine di procedere ad una loro modifica onde poter consentire l'adozione di idonee procedure di accoglienza ed integrazione delle popolazioni zingare nel nostro territorio.

A fronte di un processo di graduale sedentarizzazione delle popolazioni zingare, l'assenza di forti legami con il territorio del Paese ospitante e la mancanza di una adeguata qualificazione professionale sono risultati ostacoli di particolare incisività nel favorire l'inserimento occupazionale e la ricerca di un alloggio per gli appartenenti alle stesse comunità.

L'elemento della stanzialità, unito all'esigenza di tenere in maggior considerazione le abitudini e le usanze dei diversi gruppi di popolazioni zingare insediatisi sul territorio italiano, ha reso evidente però la necessità di utilizzare strumenti di natura alternativa rispetto a quelli già predisposti in via temporanea.

In questo senso sia per i Rom di prima che di seconda generazione si è prescelta la procedura di edificazione di abitazioni mononucleari nel tessuto cittadino, nel pieno rispetto delle esigenze integrative, sia culturali che occupazionali, manifestate dalle comunità zingare.

Sulla base di tale approccio, particolare interesse hanno rivestito i progetti pilota attuabili mediante la sperimentazione edilizia dell'auto-costruzione, che consiste nel pieno coinvolgimento delle popolazioni zingare nella formulazione di piani di costruzione ed edificazione di nuclei abitativi, al fine di garantire e soddisfare appieno le esigenze specifiche di cui sono portatori gli appartenenti alle stesse comunità.

Altra modalità di approccio alternativo, di carattere permanente, è quella che ha tenuto in particolare considerazione il fenomeno del semi-nomadismo, con la possibilità di creare apposite aree di sosta, limitatamente alle comunità semi-nomadi, in ogni grande città, nel rispetto delle abitudini degli alloggiati sin dalla strutturazione dei campi di transito.

3.4 La tutela della donna nella Conferenza di Pechino+5

La particolare importanza attribuita alla tematica della tutela dei diritti della donna nel contesto internazionale è stata supportata dall'Italia mediante la inclusione di rappresentanti del Ministero degli Affari Esteri e del Dipartimento della Presidenza del Consiglio per le Pari Opportunità nella delegazione italiana alla Conferenza di New York (5-9 giugno 2000) sull'attuazione del Piano d'Azione elaborato nel Vertice di Pechino del 1995.

Nel documento prodotto da parte italiana sono stati illustrati gli aspetti chiave di questa tematica, la cui applicazione ha avuto luogo in Italia sulla base delle seguenti linee d'azione.

Al fine di approvare il Piano d'azione italiano in applicazione della Piattaforma di Pechino, il Presidente del Consiglio ha adottato una Direttiva nel marzo 1997 finalizzata a "promuovere l'attribuzione di poteri e di responsabilità alle donne, a riconoscere e garantire libertà di scelte e qualità sociale a donne e uomini".

Gli interventi posti in essere concretamente sulla base di queste linee d'azione hanno avuto luogo in relazione alle dodici aree critiche segnalate nella stessa Piattaforma di Pechino.

- Piano economico e sociale:

Sulla base del più ampio approccio volto ad introdurre significative innovazioni in termini di *mainstreaming* e pari opportunità a livello europeo, la piena integrazione delle donne sul piano economico e sociale è stata caratterizzata da interventi mirati, nell'adozione delle seguenti politiche:

a. Politiche per l'infanzia:

è stato approvato nell'aprile 1997 un Piano nazionale ed una legge ad hoc per la promozione dei diritti e delle opportunità di bambini e bambine (Legge 285 del 28 agosto 1997). In questo contesto, si è attribuito un finanziamento di 741 miliardi per progetti locali di servizi per l'infanzia e sostegno della relazione genitori-figli.

b. Politiche *family-friendly*:

in questo contesto sono stati affrontati i temi della flessibilità e delle riduzioni d'orario per i lavoratori e le lavoratrici, in relazione alla gestione del ruolo di genitori all'interno del nucleo familiare. Un risultato conseguito recentemente in questo settore si è avuto con l'entrata in vigore della Legge concernente i congedi parentali (fino a dieci mesi complessivi) per i genitori di bambini fino agli otto anni di età (Legge 8.3.2000 n.53 "Disposizioni per il sostegno della maternità e della paternità, per il diritto alla cura e alla formazione e per il coordinamento dei tempi delle città").

c. Politiche contro la violenza nei confronti delle donne:

il tema è stato affrontato con nuovo vigore a partire dal 15 febbraio 1996, con l'approvazione di una nuova legge sulla violenza sessuale. Successivamente, le molteplici iniziative condotte a livello legislativo hanno avuto ad oggetto il tema della violenza nelle

relazioni familiari, le molestie sessuali attuate nell'ambito professionale, i fenomeni di abuso sessuale nei confronti di minori (bambini e bambine), la tratta di donne e bambine.

d. Politiche per la promozione dell'imprenditorialità femminile:

in questo ambito, importate è stato il supporto finanziario previsto dalla legge 215; sono state realizzate altresì alcune campagne di informazione multimediale, la creazione di un osservatorio, di un numero verde e di altre strutture essenziali per favorire l'accesso delle donne ai diversi strumenti di sostegno alla piccola impresa (accesso al credito, formazione ed orientamento, snellimento delle procedure per l'avvio di nuove attività, promozione e consulenza nelle fasi di progettazione, avvio e consolidamento dell'attività imprenditoriale).

- Piano politico-istituzionale:

Anche in questo settore si è assistito ad un fenomeno di progressiva partecipazione delle donne ai processi decisionali, in particolare nelle strutture istituzionali e di governo.

Altra importante modalità d'intervento è stata quella della società civile, nella organizzazione di programmi, conferenze, seminari, destinati ad approfondire l'argomento del supporto femminile al processo di rinnovamento della sfera pubblica.

Al fine, poi, di impostare la conduzione di analisi e ricerche sui fenomeni aventi ad oggetto la popolazione in generale, si è suggerito di procedere utilizzando un approccio che tenga conto delle differenze di genere. La raccolta dei dati dovrebbe pertanto essere realizzata in maniera disaggregata per sesso, anche con la creazione di nuovi indicatori sensibili ad evidenziare le differenze di genere, appunto.

Sulla base di queste riflessioni il Dipartimento della Presidenza del Consiglio per le Pari Opportunità ha elaborato, a tale proposito, un documento progettuale, nel quale sono state

indicate le modalità di redazione dei Rapporti che l'Italia è tenuta a presentare agli organi delle Nazioni Unite competenti per la verifica dell'applicazione nel nostro paese delle Convezioni in materia di diritti umani.

4. Gli aspetti finanziari

L'attività ordinaria del Comitato Interministeriale trova la sua fonte di finanziamento nella Legge 19 marzo 1999, n. 80.

Per quanto concerne il rendiconto dell'esercizio finanziario 2000, va rilevato quanto segue:

- le spese principali sono state costituite:
 - dagli oneri relativi alle missioni di personale del Comitato a Ginevra, New York, Parigi, alle quali è da aggiungere – come elemento di novità – quella a Santiago del Cile per la partecipazione alla Conferenza Regionale contro il Razzismo;
 - dalle spese di segreteria, telefoniche e di cancelleria;
 - dalla retribuzione del Consulente previsto dall'art. 1 della legge 80.

- si è conseguito un risparmio sulle spese di bilancio di circa Lire 10.000.000, dovuto alla rinuncia dei membri del Comitato al pagamento dei gettoni di presenza., a suo tempo approvato con apposita delibera.

- Per l'esercizio finanziario 2001 si ritiene che potrà essere mantenuta la stessa formulazione delle voci di spesa, anche se sono da prevedere incrementi nelle missioni che sempre più frequentemente il Comitato sarà chiamato a compiere, anche in vista di un'intensificazione

di scambi di visite con analoghe strutture per i diritti umani di Paesi dell' Unione Europea ed in generale del sistema delle Nazioni Unite che ne facciano richiesta.

Infine, per quanto riguarda il servizio traduzioni, si prospetta un onere crescente in considerazione della necessità di tradurre in lingua inglese o francese tutti i Rapporti italiani ai vari Comitati delle Convenzioni delle quali l'Italia è membro.

Si allega una tabella riepilogativa delle spese sostenute nel corso dell'esercizio finanziario 2000, nonché un bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2001.

COMITATO INTERMINISTERIALE PER I DIRITTI UMANI

Esercizio finanziario 2000

Bilancio consuntivo

	spese	oneri fiscali	totale oneri sostenuti
Spese di Segreteria	34.128.000	8.532.000	
Buoni benzina	4.470.000		
Spese telefoniche	2.990.600		
Acquisto libri	284.700		
Acquisto cancelleria	52.000		
Spese postali	140.335		
Spese traduzioni	4.042.400	968.480	
Spese consulente	36.000.000	9.000.000	
Spese missione Moreno Vienna-Ginevra	2.274.880		
Spese missione Citarella New York	15.328.720		
Spese missione Moreno Ginevra (CIT)	1.532.330		
Spese missione Moreno Cile	2.974.720		
Spese missione Moreno Parigi	1.252.790		
Spese missione Moreno Parigi	1.631.050		
Spese missione Sciascia Parigi	1.192.675		
Oneri fiscali missioni		8.821.110	
Spese CIT per biglietti aerei missioni	15.242.790		
	123.537.990	27.321.590	150.859.580
Stanziamiento iniziale	161.000.000		
residuo da versare in conto entrate Tesoro	10.140.420		

COMITATO INTERMINISTERIALE PER I DIRITTI UMANI

Esercizio finanziario 2001

Bilancio preventivo

Al fine di assicurare lo svolgimento delle attività del Comitato Interministeriale dei Diritti Umani, istituito con Decreto del Ministro degli Affari Esteri, sono previsti i seguenti oneri:

Spese di funzionamento della Segreteria

Per rendere operative le norme internazionali recepite nell'ordinamento nazionale, e per la collaborazione nella redazione dei rapporti, viene previsto il ricorso ad un esperto, la cui spesa, al lordo di ogni eventuale ritenuta prevista a norma di legge, è così quantificata:

Lire 45.000.000

Spese di funzionamento (acquisto di cancelleria, materiale informatico e di consumo, acquisto pubblicazioni, spese per traduzioni dei rapporti e di altri elaborati, spese per riproduzioni e spedizioni, spese postali, spese telefoniche, compensi per i componenti l'Ufficio di Segreteria, eventuali rimborsi missione per i componenti del Comitato residenti fuori Roma, gettoni di presenza per i membri del Comitato e spese generali necessarie per il corretto funzionamento della Segreteria):

Lire 76.000.000

Missioni dei membri del Comitato o della Segreteria in Italia ed all'estero:

Lire 40.000.000

Totale

Lire 161.000.000

Pertanto l'onere annuo a carico del bilancio dello Stato, da iscriverne nello stato di previsione del Ministero degli Affari Esteri, a decorrere dal 1999, rimane invariato a quello annualmente stanziato dalla Legge 80/1999 e cioè pari a Lire 161.000.000.

De Agostini Professionale - LEGGI D'ITALIA (testo vigente)

Aggiornamento alla GU 27/02/2001

130. DIRITTI DELL'UOMO E DELLE GENTI

A) Diritti dell'uomo e libertà fondamentali

L. 19 marzo 1999, n. 80 (1).

1. 1. Per il funzionamento e l'attività del Comitato interministeriale dei diritti dell'uomo, istituito con decreto del Ministro degli affari esteri 15 febbraio 1978, è attribuito al Ministero degli affari esteri un finanziamento annuale onnicomprensivo, destinato a coprire gli oneri per l'ufficio di segreteria, per eventuali consulenze di esperti estranei all'amministrazione, nonché per il rimborso delle spese sostenute dai membri del Comitato.

2. Il Ministro degli affari esteri presenta ogni anno una relazione al Parlamento in merito all'attività svolta dal Comitato di cui al comma 1, nonché alla tutela e al rispetto dei diritti umani in Italia.

(1) Pubblicata nella Gazz. Uff. 1° aprile 1999, n. 76.

