

3. LE RISPOSTE AI QUESTIONARI IN MATERIA DI DIRITTI UMANI

Nel corso del 2007, il CIDU è stato impegnato nella predisposizione di diversi documenti di risposta a numerose richieste di informazioni pervenute prevalentemente dai Relatori speciali delle Nazioni Unite, ma anche dall'OSCE. Si tratta di informazioni che i singoli meccanismi di monitoraggio possono richiedere al nostro Paese attraverso le Rappresentanze presso le diverse organizzazioni internazionali di cui l'Italia è parte. Si riporta di seguito una sintesi dei lavori legati ai questionari formulati nel corso del 2007.

a) Questionario del Relatore speciale delle Nazioni Unite per il diritto all'alimentazione relativo all'accesso all'acqua in Sicilia

Nel giugno del 2007 il Governo italiano ha fornito al Relatore speciale per il diritto al cibo la risposta relativa al servizio idrico integrato della Sicilia.

Dopo aver riaffermato il pieno rispetto da parte italiana dei diritti fondamentali ed in particolar modo del principio di non discriminazione, il Governo ha fornito tutti i dati relativi alle normative europee e statali volte alla protezione ed al potenziamento della qualità dei sistemi idrici locali. Di particolare importanza la cosiddetta legge Galli, del 5 gennaio 1994, n. 36, che mira a disciplinare l'organizzazione del servizio idrico integrato tramite l'istituzione di Autorità di bacino, nominate dagli enti locali e l'affidamento della gestione di tali sistemi ad aziende pubbliche o ad aziende private tramite concessioni pubbliche.

Il Governo ha infine fornito chiarimenti in merito alle difficoltà sorte nell'ambito della gestione del servizio idrico siciliano, e causate da un lato dal fallimento del *Consorzio Ato 3 Messina*, il quale non è riuscito ad applicare le procedure di affidamento della gestione del servizio ad un ente; e dall'altro dalle vicende giudiziarie ed amministrative che sono seguite a tale vicenda, a causa del ricorso presentato al TAR da alcuni Comuni parte del Consorzio, che ha bloccato le procedure d'emergenza in atto.

Il Governo ha infine riconosciuto come queste difficoltà impedissero l'applicazione delle misure previste dal Piano operativo triennale ed ha confermato la necessità di mantenere alta l'attenzione sulla vicenda (non ancora risolta), sia in sede nazionale, sia attraverso l'invio di nuovi resoconti all'Organizzazione.

b) Questionario delle Nazioni Unite sull'uso dei mercenari

Nell'ottobre del 2007 è stata presentata la risposta italiana alla richiesta di elementi delle Nazioni Unite relativa all'uso dei mercenari, chiarendo che il quadro normativo di riferimento in materia è attualmente costituito dalle norme di esecuzione riguardanti due strumenti internazionali: l'articolo 47 del I Protocollo aggiuntivo del 12 agosto 1977 alle Convenzioni di Ginevra e la Convenzione internazionale contro il reclutamento, l'utilizzazione, il finanziamento e l'istruzione di mercenari, adottata

dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 4 dicembre 1989 e ratificata dall'Italia con la legge 12 maggio 1985, n. 210. Con la legge di ratifica sono state introdotte tre nuove fattispecie penali (*articolo 3, commi 1 e 2, e articolo 4*) e sono stati previsti l'aggravamento delle pene per i reati già contemplati dagli articoli 244 e 288 del codice penale (*articolo 7*) e una specifica disciplina per perseguire i reati commessi all'estero (*articolo 6*).

c) Questionario delle Nazioni Unite sulla Risoluzione dell'Assemblea Generale A/RES/61/165 sulla protezione dei migranti

Nel luglio 2007, l'ONU ha chiesto al nostro Paese alcune informazioni sull'attuazione della risoluzione dell'Assemblea Generale n. A/RES/61/165 concernente la protezione dei migranti.

Nella risposta predisposta in sede CIDU e trasmessa nel mese di ottobre, è stato ampiamente illustrato come la nostra Costituzione preveda la protezione dei diritti e delle libertà fondamentali così come anche previsti dalla legislazione internazionale, quale elemento fondamentale di convivenza democratica e di politica estera ed interna; l'effettiva realizzazione del principio di non discriminazione (articolo 3 della Costituzione) rappresenta del resto una regola fondamentale delle moderne democrazie.

E' stato inoltre sottolineato che l'Italia ha ratificato un numero particolarmente elevato di Convenzioni in materia di tutela dei diritti umani, assumendo di conseguenza impegni rilevanti per la loro protezione e promozione.

Nel documento è stata inoltre riportata l'adozione, nel corso del consiglio dei ministri del 24 aprile 2007, di un disegno di legge in materia di immigrazione e contenente norme anche relative alla gestione dei flussi di ingresso di stranieri irregolari nel nostro Paese.

Nell'ambito dell'attività propria dell'Ufficio nazionale anti-discriminazione razziale (UNAR), istituito presso il Dipartimento per le pari opportunità della Presidenza del Consiglio dei ministri, numerosi sono stati i provvedimenti promossi, tra i quali il registro delle associazioni che lavorano contro la discriminazione ed i vari progetti per l'integrazione della popolazione Rom. Intensa anche l'attività del Comitato contro la discriminazione e l'antisemitismo, istituito fin dal gennaio 2004 presso il Ministero dell'interno.

Per quanto riguarda i CPT (Centri di permanenza temporanea) sono state varate le linee guida per l'amministrazione dei CPT che definiscono uno standard minimo per i servizi che devono essere offerti ai migranti. La direttiva generale del Ministro dell'interno del 5 marzo 2007 ha focalizzato la strategia e le linee guida per migliorare le condizioni nei CPT facendo riferimento al cosiddetto rapporto De Mistura, documento elaborato nel gennaio 2007 nell'ambito di un'indagine del Ministero dell'interno sui CPT.

Il decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, all'articolo 11, comma 6, prevede la realizzazione di servizi di informazione ed accoglienza per coloro

che vogliono fare domanda di asilo ed in effetti questi centri sono attivi in molte città italiane gestiti da vari enti e associazioni.

Con riferimento alla problematica dei minori non accompagnati, sono state specificate le competenze della Commissione per i minori stranieri che a livello nazionale ha attuato la definizione della risoluzione del Consiglio dell'Unione europea del 26 giugno 1997. La Commissione è stata istituita presso il Ministero della solidarietà sociale con il decreto ministeriale 9 dicembre 1999, n. 535. Il decreto del Presidente della Repubblica del 13 giugno 2000 intitolato *“Adozione di un'azione nazionale e un piano d'intervento per la protezione dei diritti delle persone in età di sviluppo 2000/2001 il governo e la società civile”* ha voluto mettere in pratica un'azione per garantire la protezione dei minori in Italia. Il 7 dicembre 2006 il Ministro dell'interno, in accordo con il Ministro della giustizia, ha varato una direttiva per assicurare ai minori stranieri non accompagnati la possibilità di accedere in modo rapido alle procedure di asilo e ad adeguate strutture di ricezione. L'8 marzo 2007 è stata varata infine una direttiva del Ministro dell'interno per facilitare l'assistenza ai minori non accompagnati da parte del sistema nazionale di protezione dei richiedenti asilo.

d) Questionario del Relatore speciale delle Nazioni Unite sull'indipendenza dei giudici e degli avvocati su SISMI/magistratura

Nel dicembre 2007 è stata redatta dal CIDU la risposta italiana al questionario del Relatore speciale delle Nazioni Unite sull'indipendenza della magistratura.

Il documento ha raccolto una serie di informazioni riguardanti l'indipendenza della magistratura in Italia, sancita dal Titolo IV della Costituzione, in particolar modo dagli articoli 101, 104 e 108, e la competenza esclusiva del Consiglio Superiore della Magistratura (CSM) nella nomina e disciplina dell'attività dei magistrati.

Il Governo ha inoltre informato il Relatore speciale dei procedimenti penali intrapresi dalla Procura della Repubblica del Tribunale di Roma e delle delibere adottate dal CSM, in riferimento al coinvolgimento di agenti del SISMI nell'appropriazione di informazioni riguardanti la magistratura.

L'Italia ha infine fornito informazioni dettagliate a proposito della legge 3 agosto 2007, n. 124, con la quale è stato sancito il riordino del Sistema di Informazione della Repubblica italiana e la nuova disciplina del segreto di Stato.

e) Lettera congiunta del Relatore speciale contro il razzismo, del Relatore speciale sui migranti, del Relatore speciale sul diritto all'abitazione e dell'Esperto indipendente sulle minoranze delle Nazioni Unite, di richiesta di informazioni sul diritto all'abitazione dei Rom

Nel dicembre 2007 il nostro Paese ha risposto alla lettera congiunta del Relatore speciale delle Nazioni Unite contro il razzismo, del Relatore

speciale sui migranti, del Relatore speciale sul diritto all'abitazione e dell'Esperto indipendente sulle minoranze, pervenuta nell'ottobre dello stesso anno e relativa a presunte violazioni del diritto ad una sistemazione adeguata a danno di comunità Rom, occorse a Roma e Pisa.

Nella lettera si richiama l'attenzione sui casi di sgombero forzato avvenuti nel luglio 2007 nella zona Magliana di Roma, ai danni di circa 1000 Rom, ed a Bagni di Tivoli, vicino Roma, nei confronti di circa 100 Rom rumeni, con contestuale distruzione dei loro alloggi ed effetti personali.

L'ulteriore caso citato nella lettera è quello dell'11 agosto 2007, che ha visto la morte di quattro bambini Rom rumeni tra le fiamme di una baracca a Livorno, nella quale erano stati temporaneamente alloggiati in seguito al loro sgombero forzato da Pisa nel maggio 2007.

I Relatori speciali hanno chiesto alcuni chiarimenti in merito alle circostanze in cui sono avvenuti i citati episodi; di illustrare le misure adottate dalle nostre autorità per informare chi vive negli accampamenti dei diritti di cui dispone e delle misure a tutela del diritto all'accesso ai servizi di base (acqua, elettricità e riscaldamento); inoltre, gli stessi hanno richiesto di garantire che nelle situazioni di criticità le società di sicurezza private e le Forze di polizia agiscano sempre secondo la legge; nonché di assicurare che gli sgomberi non si traducano in un aumento del numero dei senzatetto. Tra le altre richieste dei Relatori, si cita quella di evitare qualunque forma di discriminazione nei confronti delle comunità Rom; di assicurare la consultazione con le comunità interessate e con i loro rappresentanti in tutte le fasi del procedimento di sgombero; di garantire un controllo imparziale sugli sgomberi, quando abbiano luogo; e, infine, di prevedere tutte le possibili soluzioni alternative per trovare una nuova sistemazione alle persone colpite dagli sgomberi.

La risposta italiana ha anzitutto fornito precise informazioni sui casi citati, per poi disegnare un quadro relativo alla lotta alla discriminazione nel nostro Paese.

Per quanto concerne l'episodio avvenuto nella zona Magliana di Roma, riguardante un insediamento sorto abusivamente sulla riva del fiume Tevere, tra l'altro in area esondabile, si è reso noto che le attività di sgombero sono state effettuate dal personale della Polizia di Stato e non dal Comune di Roma. E' stato sottolineato altresì che personale della Polizia Municipale comunale ed operatori sociali sono intervenuti in seguito all'accaduto, per offrire accoglienza alle categorie più svantaggiate, a partire dai nuclei madre-bambino.

In riferimento allo sgombero forzato avvenuto a Bagni di Tivoli, nella risposta italiana è stato fatto presente che la relativa decisione era stata adottata dalla Prefettura locale, in cooperazione con i Carabinieri, la Protezione civile e le autorità municipali, in conseguenza di una richiesta congiunta dei proprietari dell'area e di altri privati cittadini. L'intervento, volto alla rimozione di 30 strutture non autorizzate e non sicure, ha coinvolto 80 cittadini rumeni, senza creare tuttavia problemi di ordine pubblico e sicurezza.

E' stato segnalato altresì che nel Comune di Roma sono state incrementate e potenziate le azioni volte all'accoglienza ed all'integrazione

delle comunità Rom, ospitando un numero considerevole di persone di etnia Rom nella rete di pronta accoglienza predisposta dal Comune di Roma e realizzando strutture *ad hoc* appositamente per i nuclei madre-bambino, con specifici interventi di prevenzione sanitaria e pediatrica.

Relativamente all'episodio di Pisa, è stato evidenziato che, durante le operazioni di sgombero, il Comune di Pisa ha provveduto a garantire la fornitura di beni di sussistenza e buoni alimentari ed ha attivato, per l'unica famiglia con minori, un inserimento in emergenza abitativa presso un affittacamere della zona, sottolineando al contempo che la famiglia in questione non corrispondeva ai due nuclei coinvolti nell'episodio di Livorno. La città di Pisa, è stato ricordato, ha attivato dal 2002 un programma specifico denominato "Le città sottili" che si è proposto come intervento speciale rivolto alle varie comunità Rom presenti sul territorio, con l'obiettivo principale della definitiva chiusura dei campi nomadi attraverso percorsi di inserimento abitativo e lavorativo.

Per quanto concerne la lotta alla discriminazione nel nostro Paese, intesa in senso ampio, è stato ricordato che oltre a quanto sancito dalla Costituzione, all'articolo 3, comma 2, il decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 e successive modificazioni stabilisce le procedure per l'azione civile contro gli atti di discriminazione per motivi razziali, etnici, nazionali o religiosi, siano essi commessi da un privato o dalla pubblica amministrazione, prevedendo così un sistema di garanzie a tutela dell'individuo. E' stato altresì sottolineato come il decreto legislativo preveda, tra le misure di integrazione sociale, *"l'organizzazione di corsi di formazione, ispirati a criteri di convivenza in una società multiculturale e di prevenzione di comportamenti discriminatori, xenofobi o razzisti, destinati agli operatori degli organi e uffici pubblici e degli enti privati che hanno rapporti abituali con stranieri o che esercitano competenze rilevanti in materia di immigrazione"*.

E' stata anche ricordata l'azione svolta dall'Ufficio nazionale anti-discriminazioni razziali (UNAR). In chiusura, sono stati poi richiamati gli accordi siglati nel dicembre 2007 tra il Ministro italiano della solidarietà sociale ed il Ministro del lavoro rumeno, per stabilire un partenariato tra i due Paesi al fine di ridurre il livello di povertà dei cittadini rumeni, in particolare dei Rom.

f) Questionario delle Nazioni Unite sulla situazione delle persone appartenenti a minoranze

Nel mese di novembre 2007 il CIDU ha poi risposto alle richieste di informazioni delle Nazioni Unite sulla situazione delle persone appartenenti a minoranze in Italia, come già avvenuto nel marzo 2006 su richiesta dell'Esperto indipendente delle Nazioni Unite sulle minoranze.

Innanzitutto è stato richiamato l'articolo 6 della Costituzione italiana, il quale afferma che *"La Repubblica tutela con apposite norme le minoranze linguistiche"*. Ci si è soffermati anche sui principi costituzionali che garantiscono la libertà religiosa e di espressione (in particolare gli articoli 7, 8 e 19 della Costituzione) evidenziando l'aderenza delle norme vigenti ai

principi ispiratori dell'ordinamento internazionale e comunitario in materia. In particolare, poi, è stata ricordata l'adozione, da parte del Ministro dell'interno, della "Carta dei valori della cittadinanza e dell'integrazione". È stato, inoltre, evidenziata l'attenzione posta dal governo in materia di libertà religiosa che ha portato, nell'aprile 2007, alla firma, da parte del Presidente del Consiglio dei ministri, di sei nuove intese con altrettante confessioni religiose e di due modifiche di intese già vigenti (ad oggi sono in vigore sei intese con confessioni religiose). L'iter dei provvedimenti (che, ai sensi dell'articolo 8, comma 3, della Costituzione, devono essere approvati con legge) si è però interrotto con il termine della Legislatura.

Mentre con un decreto del Ministro dell'interno del 30 gennaio 2004 è stato istituito il Comitato contro la discriminazione e l'antisemitismo, con il mandato di effettuare un costante monitoraggio dei fattori di rischio che potrebbero evolvere in forme di intolleranza, razzismo, xenofobia e antisemitismo, e proporre misure educative e sanzionatorie per contrastare in maniera effettiva ogni comportamento ispirato da odio religioso o razziale. Il 10 settembre 2005 con decreto è stata inoltre istituita la Consulta per l'Islam italiano, per promuovere un dialogo istituzionale al fine di migliorare la conoscenza della comunità islamica presente in Italia.

Il decreto legislativo 25 luglio 1998 n. 286, così come emendato e integrato dalla legge 30 luglio 2002 n. 189 al titolo V, Capi III e IV, affida alle Regioni, Province e Comuni, nell'ambito delle proprie competenze ed in collaborazione con associazioni ed organizzazioni di volontariato, la predisposizione di politiche di integrazione aventi ad oggetto: i centri di accoglienza, l'accesso alla casa e le misure di integrazione sociale. Sarà necessario provvedere all'attivazione di strumenti di *governance* nazionale che migliorino e standardizzino le attuali modalità di gestione delle popolazioni Rom, Sinti e Camminanti, anche al fine di rispondere all'eccessiva concentrazione del fenomeno in alcune città ed alle difficoltà incontrate, in particolare dai Comuni, nel far fronte agli sgomberi di campi non regolari.

A completamento del quadro istituzionale, è stato menzionato l'Ufficio nazionale anti-discriminazione razziale (UNAR), istituito secondo l'articolo 7 del decreto legislativo del 9 luglio 2003, n. 215 (in applicazione della direttiva comunitaria 200/43/CE), il quale si occupa in primo luogo di eliminare le discriminazioni basate sulle origini razziali ed etniche.

g) Questionario delle Nazioni Unite sulla Risoluzione del Consiglio dei diritti umani (A/HRC/2/2) concernente "l'estrema povertà"

Nel documento redatto dal CIDU nell'ottobre 2007 in risposta al questionario delle Nazioni Unite sull'estrema povertà, sono state fornite le seguenti informazioni.

Innanzitutto è stato disegnato il quadro di riferimento, costituito dalla risoluzione del Consiglio dei diritti umani del novembre 2006 (A/HRC/2/2), che ha incaricato l'Ufficio dell'Alto Commissario per i diritti umani di richiedere agli stati la propria posizione in merito alle *Linee-guida per la lotta*

all'estrema povertà elaborate dalla Sottocommissione (organo sussidiario della precedente Commissione per i diritti umani) con risoluzione 2006/9.

Queste ultime si collocano nel contesto delle ricerche volte alla realizzazione degli *Obiettivi di sviluppo del millennio (Millennium Development Goals - MDGs)* del 2000 e sono completate dalle *Linee-guida per l'accesso all'acqua*, anch'esse adottate dalla Sottocommissione nell'agosto 2006.

Per questo motivo, i temi considerati nel contesto della lotta alla estrema povertà sono ispirati dai *MDGs*: partecipazione, giustizia, alloggio, istruzione, salute, lavoro (sicurezza sociale) e - quale elemento di novità poiché esplicitato in maniera autonoma - l'accesso all'acqua potabile.

In questa cornice è stata sottolineata l'azione italiana, principalmente di cooperazione. L'Italia fa parte da tempo del cosiddetto *Club di Parigi*, un insieme di paesi "sviluppati", impegnato nella cancellazione e riduzione del debito dei paesi più poveri, meno sviluppati o in via di sviluppo.

Parallelamente a tale iniziativa, l'Italia è da tempo impegnata nella lotta a malattie quali AIDS, malaria e tubercolosi, attraverso, ad esempio, il *Global Fund*. Specifiche iniziative sono rivolte alle donne, inclusi alcuni progetti per l'istruzione e l'eliminazione delle mutilazioni genitali femminili.

Notevole attenzione è posta, inoltre, dall'Italia al diritto all'alimentazione ed al diritto di accesso all'acqua potabile, quale diritto autonomo rispetto al diritto alla salute.

h) Questionario dell'OSCE su istruzione e formazione in materia di diritti umani

In relazione alla richiesta di informazioni inviata dall'OSCE in materia di istruzione e formazione nel campo dei diritti umani, l'Italia ha fatto pervenire la propria risposta nel dicembre 2007.

Quest'ultima ha messo in luce come sul piano internazionale l'Italia sia stata lo *sponsor* principale di una risoluzione intitolata "*Lo sviluppo delle attività di informazione pubblica nel campo dei diritti umani*", intesa a rinnovare l'attenzione della comunità internazionale verso l'avanzamento di una cultura dei diritti umani e ad ampliare le attività di informazione pubblica in materia.

Di contro, sul piano nazionale l'attenzione sull'argomento si è manifestata esplicitamente con il progetto di legge (A.C. n. 2581) su "*Iniziativa per il sessantesimo anniversario della Dichiarazione Universale dei Diritti Umani*". Più in generale, l'attenzione nei confronti dell'educazione ai diritti umani si esplica, sul piano nazionale, in vari settori:

- sistema educativo: oltre ad assicurare pari opportunità di accesso a tutti i livelli ed a promuovere l'apprendimento e l'applicazione dei diritti/doveri dalla scuola primaria fino all'istruzione di più alto livello, si è fatto ricorso a specifici progetti per la promozione di un'educazione interculturale (in particolare, i progetti "Italian 2", "Cittadinanza attiva e educazione ai diritti umani", "Educazione ad un'attiva cittadinanza europea");

- partecipazione dei minori in tutti i settori della società: in considerazione dell'articolo 12, paragrafo 1, della Convenzione sui diritti del fanciullo, l'Italia riconosce grande importanza alla formazione di un libero spirito critico nei bambini e negli adolescenti e riconosce a questi ultimi la possibilità di esprimere le proprie idee concernenti tematiche di loro diretto interesse. A tal fine, il nostro Paese ha incoraggiato e promosso l'attività del Gruppo di Coordinamento delle associazioni per i diritti dell'infanzia (PIDIDA), che lavora in stretto contatto con l'UNICEF Italia. Il PIDIDA costituisce un valido tavolo di confronto tra associazioni ed istituzioni e permette la diretta partecipazione di bambini ed adolescenti nei processi decisionali che li riguardano, attraverso conferenze nazionali;

- pratiche di formazione e sensibilizzazione: esse sono poste in essere all'interno della Pubblica Amministrazione, delle Forze armate, delle Forze di polizia, dell'Arma dei Carabinieri e del sistema penitenziario. In particolare, vengono regolarmente organizzati corsi di diritto umanitario e sui diritti dell'uomo, sullo *ius in bello*, sulla Corte europea dei diritti dell'uomo e sulla Corte penale internazionale, sulle misure anti-terrorismo dell'Unione europea, sul nuovo ordine internazionale, sulle nuove emergenze, su missioni di pace e conflitti e sulla protezione dei civili, grazie a scambi di informazioni con il mondo accademico. Inoltre, attività formative *ad hoc* sono organizzate da diversi istituti, quali: l'Istituto superiore di Stato Maggiore Interforze, l'Accademia europea di Polizia, l'Istituto internazionale di diritto umanitario di Sanremo, l'Ispettorato superiore del Corpo Militare della Croce Rossa Italiana, e la Scuola superiore S. Anna di Pisa;

- organismi per la protezione dei diritti fondamentali: l'Italia non si è dotata ancora un'istituzione nazionale indipendente per la promozione e la protezione dei diritti dell'uomo, come richiesto dalla risoluzione 48/134 del dicembre 1993 dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite. Ciò nonostante, sono presenti diversi organismi preposti a tale funzione, in maniera più o meno settoriale. In particolare, il CIDU svolge un ruolo determinante rispetto all'attività generica di *reporting* e monitoraggio dell'attuazione degli obblighi internazionali sottoscritti dall'Italia relativamente ai diritti dell'uomo. Mentre esistono altri organismi di settore quali: l'Ufficio nazionale anti-discriminazione razziale (UNAR), il Comitato nazionale sulla Bio-etica, il Comitato italiano dell'UNESCO, l'Osservatorio nazionale sull'infanzia e l'adolescenza, il Comitato interministeriale per il coordinamento della lotta alla pedofilia ed il Comitato interministeriale contro la discriminazione e l'antisemitismo.

PARTE SECONDA

**ATTIVITÀ DI STUDIO E ANALISI DEL COMITATO
INTERMINISTERIALE DEI DIRITTI UMANI,
RELAZIONI CON LA SOCIETÀ CIVILE**

PAGINA BIANCA

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

1.1. Riepilogo degli adempimenti legislativi necessari per l'adeguamento agli obblighi internazionali

Nel corso del 2007 sono stati evidenziati alcuni adempimenti sentiti come particolarmente urgenti nell'ambito dei meccanismi internazionali di monitoraggio e verifica delle Convenzioni internazionali in materia di tutela dei diritti umani.

In particolare, si richiede all'Italia di provvedere alle ratifiche del Protocollo opzionale alla Convenzione delle Nazioni Unite contro la tortura, della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla lotta contro la tratta, del Protocollo n. 13 alla Convenzione europea sui diritti dell'uomo sull'abolizione della pena di morte in ogni circostanza, nonché di adeguare l'ordinamento interno alle previsioni dello Statuto della Corte penale internazionale.

L'Italia ha firmato, il 20 agosto 2003, il Protocollo opzionale alla Convenzione delle Nazioni Unite contro la tortura ed altre pene o trattamenti crudeli, inumani e degradanti (ratificata con legge 3 novembre 1988, n. 498). Lo scorso 22 giugno 2006, al raggiungimento della ventesima ratifica depositata, il Protocollo opzionale è entrato in vigore. Ad oggi il nostro Paese non ha ancora provveduto alla sua ratifica, anche per la complessità delle procedure richieste per la sua attuazione. Il Protocollo prevede infatti che ogni Stato parte istituisca un sistema nazionale di monitoraggio, affidato ad un organismo pienamente indipendente e con incondizionata libertà di accesso in tutti i luoghi di detenzione. Il Protocollo prevede inoltre (articolo 17) che l'organismo indipendente debba essere istituito entro un anno dalla ratifica, a meno di non avvalersi della facoltà di chiedere, con apposita dichiarazione da effettuarsi al momento della ratifica, il deferimento dell'esecuzione di tale specifico obbligo sino al massimo di tre anni (articolo 24). Il Protocollo opzionale istituisce inoltre un sistema sovranazionale con mandato ispettivo nei luoghi di detenzione (il Sotto-Comitato per la prevenzione della tortura). Nel corso della XV Legislatura, la Camera dei Deputati ha approvato due testi unificati: uno relativo all'*Istituzione della Commissione nazionale per la promozione e la protezione dei diritti umani e la tutela dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale* (A.C. 626 *et af*), ed un altro volto ad introdurre nel codice penale il reato di tortura (A.C. 915 *et af*). Entrambi sono però decaduti con il termine della Legislatura.

Il Protocollo n. 13 alla Convenzione europea sui diritti umani, firmato a Vilnius nel 2002, prevede l'abolizione della pena di morte in ogni circostanza, anche per gli atti commessi in tempo di guerra o in pericolo di guerra. Nel corso del 2007 l'Italia, pur guidando il movimento dei paesi abolizionisti e promuovendo iniziative a livello internazionale contro la pena di morte, risultava tra i paesi che ancora non avevano ultimato il

procedimento di ratifica. La ragione della mancata ratifica era costituita dalla necessità di introdurre una modifica all'articolo 27 della Costituzione, nella parte in cui ammetteva, in linea di principio, il ricorso alla pena di morte nei casi previsti dalle leggi militari di guerra (la pena di morte, a seguito dell'approvazione della legge n. 589 del 1994, era già stata abolita nell'ambito del codice penale militare di guerra e delle leggi di guerra). Con legge costituzionale 2 ottobre 2007, n. 1, di modifica dell'articolo 27 della Costituzione, tale ipotesi è stata abrogata e, pertanto, dovrebbe essere possibile provvedere in tempi ragionevolmente brevi alla ratifica del citato Protocollo n. 13 (il Consiglio dei ministri, in data 9 novembre 2007, ha approvato il disegno di legge di ratifica, decaduto per fine legislatura).

La Convenzione del Consiglio d'Europa sulla lotta contro la tratta degli esseri umani, aperta alla firma a Varsavia il 16 maggio 2005, ha come obiettivo principale la prevenzione e la lotta contro la tratta degli esseri umani in tutte le sue forme, a livello nazionale e internazionale, sia essa legata o meno alla criminalità organizzata. La Convenzione, firmata dall'Italia l'8 giugno 2005 ma non ratificata dal nostro Paese, nel 2007 non era ancora entrata in vigore (si fa presente che essa è entrata in vigore il primo febbraio 2008). Non risultano essere stati presentati in Italia disegni di legge governativi per la ratifica di detta Convenzione.

Dopo aver provveduto, nel 1999, alla ratifica del Trattato istitutivo della Corte penale internazionale, il cui Statuto è stato adottato a Roma dalla Conferenza diplomatica tenutasi nel luglio del 1998, l'Italia non ha ancora provveduto ad introdurre nel proprio ordinamento le necessarie norme di adeguamento alle previsioni dello Statuto della Corte (sostanzialmente, inserimento dei crimini di guerra e dei crimini contro l'umanità nonché modalità di cooperazione con la CPI). Tenuto anche conto del fatto che la Corte ha nel frattempo iniziato ad operare, appare in ogni caso sempre più urgente provvedere all'adozione delle norme di adeguamento in assenza delle quali risulta allo stato attuale impraticabile ogni forma di cooperazione con la Corte stessa.

1.2. Riepilogo dei dati statistici richiesti e avvio lavoro per la redazione del *Core Document* delle Nazioni Unite

Nel corso del 2007 è stato avviato dal CIDU il lavoro preparatorio alla redazione del *Core Document* (Documento-Base) per le Nazioni Unite.

Si tratta di un rapporto che si rende necessario nella cornice dell'obbligo di *reporting* alle Nazioni Unite per offrire, in maniera compiuta ed efficace, un quadro chiaro del sistema-Italia. Tale documento, riflettendo la situazione nazionale, permetterà infatti ai Comitati di controllo delle Nazioni Unite di svolgere l'analisi della condizione del nostro Paese in maniera semplificata, evitando duplicazioni di informazioni e partendo da dati strutturali, quali i nostri principi costituzionali e la relativa applicazione.

La presentazione del *Common Core Document* ha altresì lo scopo di incoraggiare e facilitare l'esame delle politiche e degli impegni costruttivi del

Governo italiano da parte della società civile. In questa ottica le organizzazioni non governative – altro interlocutore onusiano a cui sarà dedicata una sezione specifica del *Core Document* - saranno i primi attori di questo pubblico scrutinio.

Al fine di indirizzare gli stati nella redazione del *Core Document*, un Gruppo di lavoro tecnico *ad hoc* delle Nazioni Unite ha redatto delle specifiche Linee-guida (HR/MC/2006/3).

Da un punto di vista contenutistico, il *Common Core Document* si comporrà dunque di tre parti principali: I. Prima Parte, intitolata "informazioni generali sull'Italia (caratteristiche demografiche sociali culturali dell'Italia; struttura politica legale costituzionale dell'Italia)"; II. Seconda Parte, intitolata "cornice generale per la promozione e protezione dei diritti umani (ratifica di strumenti internazionali e regionali in materia di diritti umani; cornice giuridica per la protezione dei diritti umani, a livello nazionale; cornice nella quale i diritti umani sono promossi, a livello nazionale; processo di reporting, a livello nazionale, compreso il relativo *follow-up* alle osservazioni dei Treaty Bodies, altre informazioni relative ai diritti umani, compreso il follow-up alle Conferenze internazionali)"; III. Terza Parte, intitolata "informazioni sulla non-discriminazione ed i relativi rimedi in caso di violazioni".

Il *Common Core Document* dovrà essere completato da appendici statistiche relative a: I. stato di adeguamento alle Convenzioni internazionali in materia di diritti umani, alle Convenzioni ONU in materia di diritti umani, alle Convenzioni dell'ILO, alle Convenzioni dell'UNESCO, alle Convenzioni dell'Aja sul diritto internazionale privato, ed infine alle Convenzioni di Ginevra e agli altri Trattati in materia di diritto internazionale umanitario. II. Indicatori per valutare l'attuazione dei diritti umani (indicatori demografici, indicatori economici, sociali, e culturali, indicatori del sistema politico, indicatori dei reati e relativi all'amministrazione della giustizia).

Considerata la necessità di procedere in via prioritaria alla redazione della sezione statistica (considerando quale periodo di riferimento, per esplicita richiesta delle Nazioni Unite, l'ultimo quinquennio, ossia gli anni dal 2003 al 2007 inclusi), da parte del CIDU è stata compiuta in parallelo una panoramica di tutti i dati statistici richiesti al nostro paese in sede internazionale e necessari per predisporre il *Core Document*, identificando altresì quale sia l'Amministrazione o Ente competente per ciascuno di essi. Ciò al fine di procedere innanzitutto alla raccolta dei dati già in possesso delle Amministrazioni e degli enti competenti, e di valutare quali siano le eventuali lacune esistenti, per poter individuare in futuro un sistema di raccolta dati conforme a quanto ci viene richiesto in sede internazionale.

1.3. Adempimenti per la ratifica della Convenzione per i diritti delle persone con disabilità delle Nazioni Unite

La Convenzione sulla protezione e la promozione dei diritti delle persone con disabilità è stata adottata per consenso il 13 dicembre 2006 ed

aperta alla firma a New York il 30 marzo 2007; la sua entrata in vigore è prevista dopo il deposito del ventesimo strumento di ratifica o di adesione.

Alla Convenzione si affianca un Protocollo opzionale, che prevede e regola, come vedremo, la possibilità per singoli individui o gruppi di individui di comunicare al Comitato di monitoraggio la violazione da parte degli stati membri dei diritti previsti dalla Convenzione.

Il Governo italiano, rappresentato dal Ministro per la solidarietà sociale, ha proceduto, il 30 marzo 2007, alla firma della Convenzione e del relativo Protocollo opzionale.

Il nostro Paese (tra i primi a proporre una bozza di Convenzione già negli anni '80), attraverso l'immediata firma di questo importante strumento, ha inteso confermare il proprio ruolo di partecipazione al processo di redazione della Convenzione in oggetto fin dall'inizio, nel 2001, quando in sede di Nazioni Unite fu trovato un accordo sulla necessità definire un meccanismo di tutela *ad hoc* per le persone con disabilità. Il coinvolgimento attivo e continuativo dell'Italia nei lavori che hanno reso possibile questo importante risultato emerge dallo stesso testo della Convenzione, il quale riflette molte delle proposte avanzate dal nostro Paese in fase di negoziazione e sostenute sino alle ultime fasi delle trattative (segnatamente, la definizione di disabilità nonché i riferimenti al ruolo della famiglia ed alla cooperazione internazionale).

Nel dettaglio, i punti di maggior rilievo della Convenzione possono essere sintetizzati come segue.

La Convenzione si pone l'obiettivo di promuovere, tutelare e garantire il pieno ed eguale godimento di tutti i diritti umani e di tutte le libertà fondamentali da parte delle persone disabili, nonché di promuovere il rispetto per la loro intrinseca dignità.

Vengono definite "persone con disabilità" quanti soffrono di menomazioni fisiche, mentali, intellettuali o sensoriali durature che, interagendo con barriere di diversa natura, possono ostacolare la loro piena ed effettiva partecipazione alla vita della società su base di uguaglianza con gli altri.

Per discriminazione fondata sulla disabilità si intende qualsivoglia distinzione, esclusione o restrizione basata sulla disabilità che abbia lo scopo o l'effetto di ostacolare o annullare il riconoscimento, il godimento o l'esercizio, su base di uguaglianza, di tutti i diritti umani e di tutte le libertà fondamentali.

Particolare attenzione viene rivolta dalla Convenzione alla tutela delle donne e dei fanciulli disabili, in considerazione della particolare vulnerabilità di queste categorie.

Gli stati dovranno adottare misure appropriate per consentire alle persone con disabilità di vivere in maniera indipendente e di partecipare pienamente a tutti gli ambiti della vita (c.d. *accessibilità*).

La Convenzione stabilisce altresì l'uguale riconoscimento di fronte alla legge e l'accesso alla giustizia, prevedendo, tra l'altro, che gli Stati assicurino l'accesso effettivo alla giustizia alle persone con disabilità, su base di uguaglianza con gli altri individui, anche attraverso la previsione di appropriati adattamenti procedurali.

Viene inoltre ribadita la necessità di garantire alle persone con disabilità il rispetto dei fondamentali diritti di libertà e sicurezza della persona, anche per quanto riguarda il divieto di tortura, sfruttamento, violenza o maltrattamenti, nonché la libertà di movimento e di espressione.

Particolare attenzione viene rivolta al tema dell'istruzione: il sistema educativo degli stati deve prevedere l'inclusione scolastica dei disabili a tutti i livelli ed offrire, nel corso dell'intera vita, possibilità di istruzione finalizzate, tra l'altro, al pieno sviluppo del potenziale umano.

Pari diritti e pari opportunità devono poi essere garantiti anche nel settore sanitario e riabilitativo nonché in quello lavorativo. Deve inoltre essere assicurata la piena partecipazione alla vita pubblica, politica e culturale.

Da precisare che la Convenzione comporta degli obblighi aventi effetto immediato ma solo alcuni di essi sono immediatamente applicabili: una parte degli obblighi contenuti nella Convenzione potrà essere realizzata infatti in maniera progressiva. Si tratta dei diritti economici, sociali e culturali, per la realizzazione dei quali ogni Stato parte adotta delle misure nel limite delle risorse disponibili - non solo di carattere finanziario ma, anche, umane, tecnologiche o di formazione e informazione.

Gli stati riconoscono anche l'importante ruolo della cooperazione internazionale per la realizzazione degli scopi e degli obiettivi della Convenzione e si impegnano ad adottare le misure necessarie a tale riguardo nel quadro delle relazioni tra stati e, ove opportuno, nell'ambito di partenariati con le competenti organizzazioni internazionali e regionali e con la società civile, in particolare le organizzazioni di persone con disabilità.

Quanto all'attuazione ed al monitoraggio della Convenzione a livello nazionale, gli stati parti si impegnano, conformemente al loro assetto organizzativo, a nominare uno o più "focal point" all'interno del governo incaricati di seguire l'attuazione della Convenzione. In questo processo di monitoraggio, la società civile e, in particolare, le persone con disabilità e le loro organizzazioni di rappresentanza, dovranno essere coinvolte e partecipare pienamente.

Infine, come sopra ricordato, verrà istituito, al momento dell'entrata in vigore della Convenzione, un Comitato sui diritti delle persone con disabilità, composto da 12 esperti (che diventeranno 18 quando la Convenzione raggiungerà le 60 ratifiche), eletti dagli stati e che siederanno a titolo personale. Il Comitato è deputato a ricevere i rapporti degli stati sulle misure prese per rendere efficaci le disposizioni della Convenzione stessa ed a formulare suggerimenti e raccomandazioni di carattere generale, potendo anche richiedere ulteriori informazioni sullo stato di attuazione della Convenzione al fine di assicurare la funzione di monitoraggio.

È comunque importante rilevare che le finalità della Convenzione e l'impostazione dei suoi temi principali (istruzione, lavoro, accessibilità, non discriminazione, inclusione sociale) risultano coerenti con l'attuale legislazione in materia vigente in Italia.

Secondo quanto poi stabilito dal Protocollo opzionale, lo Stato firmatario del Protocollo riconosce la competenza della Comitato per i diritti delle persone con disabilità a ricevere e ad esaminare comunicazioni da

individui o in rappresentanza di individui o gruppi di individui sottoposti alla sua giurisdizione, che affermino di essere vittime di violazioni delle disposizioni della Convenzione da parte dello Stato. Il Comitato può portare all'attenzione dello Stato interessato la comunicazione ricevuta e richiedere che vengano prese le misure conservative necessarie per evitare danni irreparabili alle presunte vittime.

Inoltre, il Comitato, qualora riceva informazioni attendibili indicanti violazioni gravi o sistematiche da parte di uno Stato firmatario del Protocollo dei diritti stabiliti dalla Convenzione, invita quello Stato a presentare osservazioni in merito e, se necessario e previo consenso dello Stato, predispone un'inchiesta sui fatti.

Si segnala che ogni Stato parte può, al momento della firma o della ratifica del Protocollo o dell'adesione allo stesso, dichiarare di non riconoscere la competenza del Comitato. Al momento della firma, l'Italia non si è comunque avvalsa di questa facoltà.

1.4. Audizione del Presidente del CIDU, Min. Plen. Velentino Simonetti, innanzi alla Comitato permanente sui diritti umani della Camera (Commissione III), 31 maggio 2007

Il giorno 31 maggio 2007 si è tenuta presso il Comitato permanente sui diritti umani della Camera (Commissione III – Affari esteri e comunitari), presieduta dal Sen. Pietro Marcenaro, l'audizione del Presidente del CIDU, Min. Plen. Velentino Simonetti, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulla violazione dei diritti umani nel mondo.

L'intervento del Min. Simonetti, dopo l'illustrazione del ruolo svolto dal CIDU, ha affrontato i meccanismi internazionali di tutela dei diritti umani, con particolare riguardo a quelli delle Nazioni Unite, distinguendo tra quelli convenzionali – che nascono da trattati o patti internazionali – e quelli extra convenzionali – derivanti dalla Carta delle Nazioni Unite o da risoluzioni degli organi politici dell'ONU. Con un rapido cenno, il Presidente del CIDU ha toccato altresì gli organi principali del Consiglio d'Europa incaricati di monitorare la situazione dei diritti umani, per soffermarsi invece diffusamente sul funzionamento del Consiglio diritti umani delle Nazioni Unite e sugli impegni assunti dall'Italia con la propria candidatura, *in primis* l'abolizione della pena di morte.

Sono seguite le osservazioni dell'On. Sergio D'Elia, dell'On. Tana De Zulueta e dell'On. Sabina Siniscalchi.

Il primo ha chiesto chiarimenti sullo svolgimento della visita del Comitato Prevenzione Tortura (CPT) del Consiglio d'Europa in Italia ed una valutazione circa l'efficacia del Consiglio diritti umani. Il Min. Simonetti ha risposto ricordando le caratteristiche del nuovo organismo, in particolare per quel che concerne l'innovativo meccanismo della revisione periodica universale, ed il procedimento di elezione dei membri.