

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

In questa cornice dialogica, le autorità devono cooperare con il CPT, garantendo immediato accesso a luoghi, persone e documenti. Solo se risulta evidente la mancata collaborazione del governo del paese interessato, o il suo rifiuto ad attuare le raccomandazioni ricevute, il Comitato ha il potere di rompere il vincolo della riservatezza. Si tratta, comunque, di una prerogativa eccezionale a cui il Comitato nella sua attività è ricorso poche volte.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

- la cornice legislativa di riferimento, costituita dalla Convenzione sui diritti del fanciullo, dalla legge 28 febbraio 1990, n. 39 sull'immigrazione (e sulla programmazione dei flussi migratori) e dalla legge Bossi-Fini del 30 luglio 2002, n. 189;
- la situazione dei minori stranieri che giungono in Italia, accolti in centri da cui spesso cercano di scappare, lasciandosi coinvolgere in attività illegali quali l'accattonaggio e lo sfruttamento sessuale;
- le numerose iniziative intraprese dal Governo italiano per contenere i fenomeni di sfruttamento dei minori stranieri, in particolare rom e rumeni, con il coinvolgimento anche delle autorità locali e delle numerose organizzazioni non governative operanti nel settore;
- la condizione della comunità rom, in particolare dei bambini rom, in Italia ed i progetti promossi per contrastare la discriminazione e garantire il diritto alla salute e all'educazione;
- l'attenzione alle specifiche esigenze dei minori stranieri nel sistema della giustizia minorile: si veda in particolare il *memorandum* pubblicato il 23 marzo 2002 dal Dipartimento della giustizia minorile (del Ministero della giustizia) sull'attività di mediazione culturale; sono stati riportati inoltre dati statistici relativi ai minori presenti nei centri di prima accoglienza e nei centri di detenzione, ripartiti per paese d'origine.

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

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

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

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

La cornice legislativa in tale materia è costituita da:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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