

NOTA INTRODUTTIVA

DEL MINISTRO DEGLI AFFARI ESTERI

La Relazione annuale al Parlamento sull'attività del Comitato interministeriale dei diritti umani (CIDU) e sulla situazione dei diritti fondamentali in Italia rappresenta, così come previsto dalla legge 19 marzo 1999, n. 80, un importante strumento conoscitivo del processo di attuazione delle disposizioni delle Convenzioni internazionali in materia di diritti umani nel nostro Paese anche ai fini del costante lavoro di adeguamento e perfezionamento dell'ordinamento interno.

La tematica dei diritti umani e la loro centralità nel complesso sistema delle relazioni internazionali assume quest'anno un rilievo particolare in ragione della ricorrenza, il 10 dicembre 2008, del sessantesimo anniversario della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo. Anche in tale prospettiva, il Governo intende sviluppare e rafforzare il tradizionale impegno dell'Italia nella promozione e tutela dei diritti umani nel mondo, in particolare per quel che concerne lo stato di diritto e la democrazia, le libertà fondamentali, i diritti dei minori e delle donne, l'abolizione della pena di morte, la protezione dei più deboli e vulnerabili soprattutto nelle situazioni di conflitto.

In ambito Nazioni Unite occorrerà continuare ad adoperarsi insieme ai paesi membri dell'Unione Europea per rendere più efficaci e credibili i meccanismi di monitoraggio del rispetto delle Convenzioni internazionali e consolidare il sistema di esame periodico della situazione dei diritti umani cui indistintamente tutti gli stati, a partire da quelli che sono membri del Consiglio dei diritti umani, devono sottoporsi. L'entrata in vigore di nuovi importanti strumenti internazionali sta nel contempo ampliando l'ambito di tutela dei diritti umani. Fra questi merita una menzione particolare, anche per il ruolo di rilievo svolto dalla delegazione italiana durante tutta la fase negoziale, la Convenzione sui diritti delle persone disabili, che il Governo intende ratificare in tempi brevi.

L'estensione della tutela a nuove categorie di diritti procede di pari passo con l'introduzione di strumenti specifici volti a rafforzare i meccanismi di protezione esistenti al fine di rendere il complesso sistema di norme e procedure internazionali sempre più completo ed efficace per la protezione e tutela dei diritti fondamentali sanciti nella Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo. Il

processo di riforma avviato a livello internazionale e le nuove complesse problematiche che ogni società, compresa la nostra, si trovano a dover affrontare richiedono un rinnovato impegno anche sul piano nazionale per rispondere in maniera efficace alle concrete sfide che abbiamo di fronte garantendo al contempo il pieno rispetto dei diritti umani.

Ferma restando una costante attenzione alla dimensione nazionale, occorre quindi sviluppare insieme agli altri paesi dell'Unione Europea un progressivo adeguamento normativo promuovendo anche sul piano dei comportamenti sociali efficaci forme di contrasto ad ogni forma di discriminazione ed intolleranza con l'obiettivo di costruire uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia.

Sono fermamente convinto che la tutela dei diritti umani costituisca una componente essenziale della politica estera italiana che il Governo continuerà a rafforzare nell'ambito della sua azione in campo internazionale.

Franco Frattini

PRESENTAZIONE

La nona Relazione al Parlamento sull'attività svolta dal Comitato interministeriale dei diritti umani (CIDU) intende offrire una sintesi dei vari impegni cui il nostro Paese ha dovuto far fronte nel corso del 2007 in funzione della sua adesione alle principali Convenzioni internazionali in materia di diritti umani e la cui gestione rientra nelle competenze proprie del CIDU.

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

La Prima Parte della Relazione al Parlamento fornisce, in una rapida sintesi, i risultati dei Rapporti periodici presentati dall'Italia sull'attuazione, nel nostro Paese, delle Convenzioni internazionali in materia di diritti umani e predisposti nel corso del 2007 per i competenti organi di monitoraggio delle Nazioni Unite e del Consiglio d'Europa.

Il contenuto di questa sezione si riflette parzialmente nella Seconda Parte, in cui figura una sintetica illustrazione delle valutazioni effettuate in ambito CIDU per quel che concerne l'elaborazione di possibili soluzioni per rispondere ai rilievi ed alle raccomandazioni sollevati dagli organismi internazionali preposti al controllo e al monitoraggio delle singole Convenzioni.

Infine, nella Terza Parte viene effettuata una panoramica dei più recenti sviluppi che hanno caratterizzato il sistema dei diritti umani in seno alle Nazioni Unite, con particolare riguardo alla partecipazione italiana alle sessioni del Consiglio dei diritti umani di Ginevra, nonché ai lavori della Terza Commissione della 62^a sessione dell'Assemblea Generale a New York, incluso l'importante risultato dell'adozione della risoluzione sulla moratoria della pena di morte.

PAGINA BIANCA

PARTE PRIMA

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

PAGINA BIANCA

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

1.1. Discussione del IV Rapporto periodico dell'Italia sull'attuazione della Convenzione contro la tortura ed altre pene o trattamenti crudeli, inumani e degradanti delle Nazioni Unite al relativo Comitato ONU (Ginevra, 4 e 7 maggio 2007)

Sin dal gennaio 2007 sono stati avviati in seno al CIDU i lavori in vista della presentazione e della discussione al Comitato ONU del IV Rapporto periodico dell'Italia sull'attuazione della Convenzione delle Nazioni Unite contro la tortura ed altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti. A tal fine il CIDU ha provveduto a raccogliere e coordinare gli elementi necessari forniti dalle Amministrazioni per rispondere alle trentotto domande (cd. *list of issues*) indirizzate al nostro Paese dal Comitato di controllo, relative a:

- adempimenti legislativi necessari (introduzione del reato di tortura nel codice penale italiano, istituzione di una Commissione nazionale indipendente per i diritti dell'uomo, etc.);
- legislazione sull'immigrazione clandestina e relativa applicazione, in particolare nei Centri di permanenza temporanea ed assistenza (CPTA);
- situazione delle carceri;
- uso eccessivo della forza da parte delle Forze dell'ordine;
- procedimenti relativi al G8 di Genova ed al *Global Forum* di Napoli;
- corsi di formazione in materia di diritti umani;
- trattamento dei Rom;
- violenza domestica;
- tratta;
- minori non accompagnati e carceri minorili;
- legislazione anti-terrorismo.

Particolare attenzione è stata rivolta altresì ai seguenti temi, in seguito a segnalazioni del segretario del Comitato nonché della società civile (secondo quanto emerso in occasione di specifici incontri tenutisi con rappresentanti della società civile di settore):

- casi di espulsioni, estradizioni, consegne straordinarie (c.d. *extraordinary renditions*);
- richiedenti asilo e situazione alle frontiere;
- ospedali psichiatrici giudiziari;
- formazione delle Forze dell'ordine.

Le risposte ai quesiti del Comitato delle Nazioni Unite sono state inoltrate nel marzo 2007 ed hanno costituito, insieme al Rapporto generale presentato nel 2004, la base delle discussioni svoltesi a Ginevra nei giorni 4 e 7 maggio 2007 fra tale Comitato e la delegazione italiana, guidata dall'On. Sottosegretario del Ministero dell'interno e dal Capo di Gabinetto del Ministero della giustizia – per le due Amministrazioni riconosciute come

“capifila” in materia di prevenzione della tortura – e composta altresì da rappresentanti del Ministero degli affari esteri, della Presidenza del Consiglio dei ministri (PCM), del Ministero della difesa, dell’Arma dei Carabinieri e del Dipartimento per i diritti e le pari opportunità della PCM, con il coordinamento del Presidente del CIDU.

Al termine dell’esame del nostro Paese, il Comitato di controllo sulla Convenzione delle Nazioni Unite contro la tortura ed altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti ha manifestato un sostanziale apprezzamento nei confronti della situazione italiana.

In particolare, il Comitato ha accolto favorevolmente i progressi compiuti in ambito legislativo rispetto a materie come la tratta degli esseri umani, le mutilazioni genitali femminili, la violenza domestica, le misure in favore dei minori stranieri, il contrasto alla violenza negli stadi e l’introduzione del reato di tortura nel Codice penale militare di guerra. Apprezzamento è stato espresso altresì per l’intenzione, annunciata dalla delegazione italiana nel corso delle discussioni, di riformare la legislazione sull’immigrazione e l’asilo e di modificare i termini di prescrizione per i reati contestati nei procedimenti ricollegabili a casi di tortura o maltrattamenti da parte delle Forze dell’ordine. Il Comitato ha inoltre apprezzato le informazioni dettagliate fornite dall’Italia sulla formazione delle proprie Forze dell’ordine, dello staff penitenziario, della polizia di frontiera e delle Forze armate.

Sono state tuttavia rilevate delle carenze rispetto alla perdurante assenza del reato di tortura nel codice penale italiano nonché di una istituzione nazionale indipendente per la tutela dei diritti umani. Altre critiche espresse dal Comitato riguardano l’eccessiva durata di fermo ed arresto nonché la legislazione antiterrorismo (con particolare riferimento all’aspetto delle espulsioni). Ulteriore fonte di preoccupazione è costituita dalla gestione del fenomeno dell’immigrazione, con riferimento alle condizioni di trattenimento degli immigrati illegali nei Centri di permanenza, alla effettiva possibilità di accedere alle procedure di asilo ed ai casi di “espulsioni collettive”. E’ stato rilevato altresì l’uso eccessivo della forza da parte delle Forze dell’ordine, auspicando un rafforzamento della formazione del personale di Polizia ed un superamento della lentezza delle procedure giudiziarie. Specifica attenzione è stata rivolta poi dal Comitato al trattamento dei gruppi vulnerabili, tra cui i Rom, ed alla questione dei dati statistici, ritenuti spesso insufficienti od obsoleti.

In chiusura, il Comitato ha richiesto al nostro paese di ricevere come *follow-up* informazioni dettagliate entro maggio 2008 su alcune questioni fra cui la legislazione antiterrorismo, le condizioni dei detenuti e le compensazioni per le vittime di tortura o maltrattamenti.

1.2. Predisposizione degli aggiornamenti relativi al XIV-XV Rapporto periodico dell’Italia sull’attuazione della Convenzione contro ogni forma di discriminazione razziale delle Nazioni Unite

Il gruppo di lavoro sul XIV-XV Rapporto periodico dell’Italia sull’attuazione della Convenzione contro ogni forma di discriminazione razziale delle Nazioni Unite (CERD), si è riunito a partire dal mese di giugno

2007, ed ha tenuto quattro riunioni sino al mese di dicembre, in vista della discussione del Rapporto, svoltasi nel febbraio 2008 e di cui si dirà diffusamente nella prossima Relazione al Parlamento sull'attività del CIDU per il 2008.

Tale esercizio ha permesso di condurre un approfondimento delle varie sezioni del Rapporto periodico attraverso la compilazione del documento di aggiornamento. Nel corso dell'ultima riunione, inoltre, in seguito alla ricezione in via ufficiale delle domande formulate dal Comitato di controllo CERD (c.d. *list of issues*), ne è stato avviato un ulteriore esame, con la contestuale predisposizione di schede *ad hoc*.

Le tematiche sulle quali si è principalmente concentrata l'attenzione del Comitato di controllo hanno riguardato la composizione della popolazione, taluni particolari aspetti della situazione di Rom e Sinti in Italia, il tema delle espulsioni di Rom e cittadini rumeni, gli sviluppi sulla creazione di un'istituzione nazionale indipendente per la promozione e protezione dei diritti umani, episodi di razzismo e xenofobia nelle scuole, in politica, in occasione di eventi sportivi in generale e calcistici in particolare; le misure per il contrasto alle forme di grave sfruttamento dei lavoratori immigrati; l'attività svolta dall'Ufficio nazionale anti-discriminazione razziale (UNAR), le politiche poste in essere in favore delle vittime di discriminazioni razziali, la formazione delle Forze dell'ordine, del personale docente, degli operatori sociali (in particolare dei magistrati) nelle materie di rilevanza per la Convenzione.

La trasmissione del testo scritto contenente le risposte al Comitato CERD è avvenuta nei termini stabiliti, nel gennaio 2008.

1.3. - Aggiornamento (*National Progress Report*) sui seguiti dell'UNGASS - "*plus 5 review*"

Il documento conclusivo approvato in occasione della Sessione speciale ONU sull'Infanzia, tenutasi a New York dall'8 al 10 maggio 2002, prevedeva al punto 59 lo sviluppo o il potenziamento, entro la fine del 2003, di piani di azione nazionali corredati da una serie di obiettivi e traguardi specifici, con scadenze temporali e misurabili, sulla base delle indicazioni di cui alla parte terza dello stesso documento.

A seguito della presentazione del sopra citato Piano d'azione, il nostro Paese è stato chiamato a presentare il documento di aggiornamento (*National Progress Report*) sui seguiti della Sessione speciale dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite sull'infanzia (UNGASS - "*Plus 5 Review*"). Tale esercizio, è stato condotto nel marzo 2007 in coordinamento con le Amministrazioni interessate (*in primis* il Ministero della solidarietà sociale), in piena conformità con i suggerimenti e le indicazioni contenute nelle Linee guida elaborate dall'UNICEF.

E' stata menzionata innanzitutto la ratifica da parte dell'Italia della Convenzione sui diritti del fanciullo e dei suoi due Protocolli opzionali (avvenuta con legge 11 marzo 2002, n. 46) - concernenti rispettivamente il

coinvolgimento dei fanciulli nei conflitti armati e la vendita, prostituzione e pornografia minorile. Elemento centrale, la predisposizione da parte dell'Osservatorio nazionale sull'infanzia e l'adolescenza del Piano d'azione nazionale per il 2002-2004, in cui sono segnalate le numerose iniziative e politiche adottate nel nostro Paese per tradurre in azioni concrete le priorità della Sessione speciale del 2002; le ulteriori misure troveranno espressione nel nuovo Piano d'azione nazionale per il 2006-2008, in via di elaborazione. In chiusura sono state citate, tra l'altro, le recenti leggi sulla protezione della salute dei fanciulli, ossia la legge 9 gennaio 2006, n. 7 "*Disposizioni per prevenire e proibire la pratica delle mutilazioni genitali femminili*", nonché sulla loro protezione da abusi e violenze, ovvero la legge del 6 febbraio 2006, n. 38, "*Disposizioni in materia di lotta contro lo sfruttamento sessuale dei bambini e la pedopornografia anche a mezzo Internet*".

Il documento di aggiornamento è stato sottoposto all'attenzione del Segretario Generale delle Nazioni Unite per la preparazione di un rapporto, presentato poi in una Sessione plenaria di alto livello dell'Assemblea Generale tenutasi a New York dall'11 al 13 dicembre 2007, al fine di verificare gli esiti ed i progressi conseguiti dagli stati nel dare attuazione alla Dichiarazione ed al Piano d'azione intitolati "*A world fit for children*".

A tale evento (in preparazione del quale il CIDU ha organizzato il 5 dicembre 2007 presso il Ministero affari esteri un convegno in collaborazione con l'UNICEF Italia, su cui si veda il par. 2.2, parte II), preceduto il 9 e 10 dicembre da un *Children's Forum* - organizzato da UNICEF, *Save the children* e *Global Movement for Children* - cui hanno preso parte anche due adolescenti italiane, l'Italia ha partecipato con una delegazione guidata dall'allora Ministro per le politiche per la famiglia, On. Rosy Bindi, la quale ha evidenziato la necessità di dare voce ai bambini nei processi decisionali in cui si discutono materie che li riguardano.

A conclusione della Sessione è stata adottata una Dichiarazione finale, sintetica e dal linguaggio non tecnico, comprensibile quindi anche a ragazzi e bambini. In tale documento si riconosce, tra l'altro, la povertà quale principale ostacolo allo sviluppo ed al benessere dei bambini e si ritiene cruciale nelle azioni da intraprendere la cooperazione costante con tutti i settori e gli attori interessati, dai mass media, ai governi, alla società civile, al settore privato, e a tutti i livelli: nazionale, regionale ed internazionale.

1.4. - Seguiti della 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)

Nel gennaio 2007 è pervenuto informalmente al CIDU il Rapporto del Relatore speciale delle Nazioni Unite sulle forme contemporanee di razzismo, discriminazione razziale, xenofobia e relative intolleranze, Doudou Diène, relativo alla visita da lui effettuata in Italia dal 9 al 14 ottobre 2006.

Ciò al fine di consentire al nostro Paese di segnalare - entro il 31 gennaio - eventuali incongruenze o imprecisioni su fatti e dati, nonché di

fornire chiarimenti al Relatore speciale circa l'attività condotta dal Governo e dalle autorità locali.

Gli aspetti sui quali si sono incentrate le osservazioni italiane hanno toccato:

- la già avvenuta presentazione all'Ufficio dell'Alto Commissario per i diritti umani del Piano d'azione nazionale sui seguiti della Conferenza mondiale contro il razzismo, la xenofobia e relative intolleranze;
- i controlli dei campi nomadi da parte delle Forze di polizia, condotti nel rispetto della legge;
- la concessione e la revoca dei permessi di soggiorno, secondo i requisiti stabiliti dalla legge;
- la legislazione sull'acquisizione della cittadinanza italiana;
- la lotta contro lo sfruttamento dei lavoratori stranieri;
- le condizioni nei Centri per immigrati, in particolare a Lampedusa, ove è assicurata la presenza dell'Organizzazione internazionale per le migrazioni, della Croce Rossa e dell'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i rifugiati in base a speciali accordi;
- la concessione dell'asilo e le procedure stabilite dalla legge per la richiesta dello *status* di rifugiato;
- il multiculturalismo nel nostro paese, in riferimento all'istituzione della *Consulta per l'Islam italiano* ed alla creazione di *Consigli territoriali per l'immigrazione* nelle prefetture.

Come illustrato nella parte III, par. 2, il Relatore speciale ha poi provveduto a presentare un proprio rapporto, contenente una sezione relativa alla visita in Italia, nel corso della quinta sessione del Consiglio diritti umani, tenutasi a Ginevra nel marzo 2007. Ulteriore menzione ne è stata fatta durante la 62ma sessione della Terza Commissione dell'Assemblea Generale a New York nel novembre 2007.

2. I RAPPORTI CON GLI ORGANISMI DEL CONSIGLIO D'EUROPA

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

Nel corso del mese di giugno 2007, il CIDU ha proceduto alla redazione del *follow-up* al Rapporto del Comitato europeo per la prevenzione della tortura del Consiglio d'Europa relativo alla visita effettuata da alcuni membri del Comitato in Italia l'anno precedente, dal 16 al 23 giugno 2006.

Gli elementi più importanti che sono stati messi in evidenza nel documento italiano, hanno riguardato gli sviluppi verificatisi nel panorama politico italiano a seguito del nuovo assetto di governo determinato dalle elezioni dell'aprile 2006.

In materia di immigrazione, è stato segnalato il decreto del Ministro dell'interno del 24 aprile 2007, con cui questi ha disposto la soppressione dei Centri di permanenza temporanea ed assistenza di Brindisi, Crotone e Ragusa e l'avvio di uno studio approfondito sulle strutture di Torino, Bologna, Modena e Gradisca d'Isonzo (Gorizia) per valutare eventuali future soppressioni o procedere alla loro riqualificazione, in base alla valutazione dei Prefetti, dei Comitati Provinciali per l'Ordine e la Sicurezza Pubblica e dei rappresentanti degli Enti territoriali.

Sono stati forniti ulteriori dettagli sui nuovi programmi adottati nel Centro di Lampedusa, in particolare quello dell'Unione europea intitolato “Praesidium II”, condotto dall'Organizzazione internazionale per le Migrazioni, dall'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i rifugiati e dalla Croce Rossa Italiana, incentrato su campagne di informazione relative a progetti di rimpatrio assistito, alla procedura di asilo ed alla situazione dei minori e di altri gruppi vulnerabili.

In merito al Centro “multi-funzionale” - ovvero di prima accoglienza e di permanenza - di Crotone, è stato evidenziato l'avvio di numerose attività ricreative, mentre si è sottolineata la presenza numerosa e qualificata di mediatori culturali e linguistici a disposizione degli immigrati.