

## **PRESENTAZIONE**

L'undicesima 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 2009 in funzione della sua adesione alle principali Convenzioni internazionali in materia di diritti umani e la cui gestione rientra nelle competenze proprie del CIDU.

Come oramai da consolidata tradizione, anche quest'anno la Relazione intende innanzitutto fornire al Parlamento, in una rapida sintesi, i risultati del lavoro svolto per la predisposizione e presentazione dei "Rapporti periodici" contemplati dagli strumenti internazionali per la promozione e la tutela dei diritti umani che l'Italia ha negli anni ratificato.

Si è ritenuto, in secondo luogo, di dare spazio anche a quella attività, in notevole incremento in questi ultimi anni, di collaborazione con gli organismi specifici delle Nazioni Unite, del Consiglio d'Europa e dell'Unione europea, che si rivolgono direttamente al nostro Paese, attraverso l'invio di richieste di informazione, questionari o l'organizzazione di visite, per ottenere elementi specifici o constatare situazioni concrete in ambiti ritenuti di particolare interesse per l'ormai vasta materia dei diritti umani.

Sezioni specifiche della Relazione sono così state dedicate ai rapporti con gli organismi delle Nazioni Unite, ai rapporti con gli organismi del Consiglio d'Europa e a quelli con l'Agenzia Europea dei Diritti Fondamentali. Una parte riguarda poi le risposte alle richieste di informazioni o ai questionari provenienti dai suddetti organismi, mentre nell'ultima sezione sono riassunte ulteriori e varie attività del CIDU.

PAGINA BIANCA

**I RAPPORTI**

**TRA L'ITALIA E GLI ORGANISMI INTERNAZIONALI**

**DI MONITORAGGIO SUI DIRITTI UMANI**

PAGINA BIANCA

## **1. I RAPPORTI CON GLI ORGANISMI DELLE NAZIONI UNITE**

### **A) I RAPPORTI PERIODICI SULL'APPLICAZIONE IN ITALIA DELLE CONVENZIONI DELLE NAZIONI UNITE IN MATERIA DI DIRITTI UMANI**

#### **1.1. Presentazione del III Rapporto periodico consolidato relativo alla *Convenzione per i diritti del fanciullo delle Nazioni Unite***

Il III Rapporto periodico consolidato relativo alla Convenzione per i diritti del fanciullo delle Nazioni Unite è stato strutturato e compilato in conformità alle *Linee-guida* adottate dal relativo Comitato di controllo: nella sua articolazione sono state delineate e riportate in dettaglio le modalità di recepimento ed attuazione, a livello nazionale, dei principi di natura legislativa, esecutiva ed operativa enunciati nella Convenzione e nei due Protocolli Opzionali. Di questi aspetti si è data ampia informazione nella X Relazione al Parlamento per l'anno 2008 (par. 1.3).

Va tuttavia precisato, in questa sede, che nel mese di gennaio 2009, la procedura si è conclusa con la trasmissione del documento al citato Comitato di controllo.

Inoltre, in osservanza delle raccomandazioni formulate proprio dal Comitato in occasione delle discussioni concernenti il II Rapporto periodico ed i Rapporti relativi ai due Protocolli, il CIDU, d'intesa con le amministrazioni competenti per materia e con il supporto del Centro nazionale di documentazione ed analisi per l'infanzia e l'adolescenza, ha promosso la più ampia diffusione del documento nella versione in lingua italiana sul territorio nazionale. A tal fine, nel marzo 2009, è stata convocata una apposita sessione per la presentazione del volume, che ha visto la partecipazione della

società civile che opera in questo specifico settore e con la quale il CIDU ha consolidato da tempo un proficuo e costruttivo dialogo sui temi di comune interesse.

## **1.2. Redazione del VI Rapporto periodico relativo alla *Convenzione per l'eliminazione di tutte le forme di discriminazione nei confronti delle donne delle Nazioni Unite***

In osservanza della *Convenzione per l'eliminazione di tutte le forme di discriminazione nei confronti delle donne delle Nazioni Unite* - e nel rispetto delle relative *Linee-guida* predisposte dal Comitato ONU sui diritti delle donne per la predisposizione dei Rapporti periodici nazionali, che fanno stato dell'attuazione degli obblighi previsti dalla Convenzione - il CIDU ha completato, nel corso del 2009, la redazione del VI Rapporto, trasmesso alle Nazioni Unite il 16 dicembre 2009. Il Rapporto ha indicato strategie, politiche, buone pratiche, ma ha anche sottolineato talune lacune presenti nel nostro sistema, evidenziatesi negli anni 2005-2008, in materia di promozione e protezione dei diritti umani delle donne. Le tematiche affrontate sono state le più varie: dalla non discriminazione alla lotta agli stereotipi; dalla disciplina in materia di cittadinanza e nazionalità all'accesso alle cariche pubbliche e politiche; dal diritto allo studio all'accesso al mercato del lavoro; dal diritto alla salute alla parità economico-giuridica. Il CIDU ha concluso la preparazione di tale Rapporto sulla base di un lavoro congiunto con le amministrazioni interessate, intervenute nelle varie riunioni, finalizzate alla definizione delle informazioni e delle statistiche da inserire. Al termine del processo di condivisione, il Rapporto è stato tradotto in inglese e trasmesso alle Nazioni Unite.

### **1.3. Redazione del rapporto nazionale per il Consiglio diritti umani nel quadro del processo preparatorio all'esame dell'Italia nell'ambito della Revisione Periodica Universale**

Il Consiglio dei Diritti Umani delle Nazioni Unite (CDU), che a decorrere da giugno 2006 ha sostituito la Commissione dei Diritti Umani, ha introdotto una nuova procedura di esame della situazione dei diritti umani in tutti gli Stati membri delle Nazioni Unite, denominata Revisione Periodica Universale (*Universal Periodic Review* – UPR). L'esame ha cadenza quadriennale e si svolge in tre sessioni annuali di un apposito Gruppo di Lavoro del Consiglio dei Diritti Umani (*UPR Working Group*). In ciascuna sessione vengono esaminati 16 Paesi per un totale di 48 Paesi all'anno. L'elenco degli Stati da esaminare è redatto per estrazione a sorte sulla base di una serie di parametri al fine di assicurare che tutti i Paesi membri del Consiglio siano interessati dalla procedura per primi e che in ogni sessione siano presenti Paesi provenienti da diverse aree geografiche.

Il processo si svolge essenzialmente in due fasi: la prima nell'ambito di un apposito gruppo di lavoro a composizione aperta (*UPR Working Group*) dove hanno diritto di parola soltanto gli Stati, con sedute dedicate ai singoli Paesi esaminati della durata di tre ore; la seconda, a livello di sessione plenaria del Consiglio, dove possono intervenire anche le organizzazioni non governative (ONG), della durata di un'ora per ciascun Paese.

La prima fase dell'esame, nell'ambito del gruppo di lavoro, viene condotta sulla base di tre documenti: il Rapporto nazionale, redatto dal governo dello Stato esaminato in una delle lingue ufficiali delle Nazioni Unite; la raccolta (*compilation*) delle informazioni ricavate dai Comitati di controllo delle Convenzioni (*Treaty Bodies*), dalle Procedure Speciali (relatori speciali, esperti indipendenti e meccanismi assimilati) e da altri documenti ufficiali dell'Organizzazione, effettuata dall'Ufficio dell'Alto



Commissario delle Nazioni Unite per i diritti umani; una sintesi (*summary*), ad opera del citato Ufficio, di informazioni aggiuntive messe a disposizione da altre parti interessate e cioè essenzialmente dalla società civile e dalle organizzazioni non governative che operano nel settore dei diritti umani.

In relazione alla calendarizzazione dell'esame, per il nostro Paese, nel corso della Settima sessione del Gruppo di Lavoro (8-19 febbraio 2010), è stato delineato un processo preparatorio che, nel corso del 2009, è consistito essenzialmente nella redazione del Rapporto nazionale sopra citato.

Va precisato che, come d'uso nel sistema onusiano, anche questo documento deve essere elaborato nel rispetto di *Linee-guida* definite preventivamente dal Consiglio. In particolare, sotto il profilo metodologico, è stata sottolineata l'esigenza di un "*processo di ampia consultazione*", incoraggiando gli Stati a coinvolgere nella redazione del documento settori quanto più ampi possibile dell'amministrazione e della società civile.

In conformità alle sopracitate *Linee-guida* il processo di redazione del Rapporto nazionale, analogamente a quanto avviene per i rapporti periodici previsti dalle Convenzioni delle Nazioni Unite in materia di diritti umani, è stato curato dal Comitato Interministeriale dei Diritti Umani con il coinvolgimento di tutte le amministrazioni competenti in materia e recependone i rispettivi contributi (in particolare, la Presidenza del Consiglio dei ministri, il Ministero della giustizia, il Ministero dell'interno, il Ministero della difesa, il Dipartimento per le pari opportunità, il Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali, il Ministero dell'istruzione).

Inoltre, lo schema del Rapporto è stato presentato e discusso nel corso di due incontri con la società civile, nel luglio e nell'ottobre 2009, in una prospettiva di consolidamento di un proficuo dialogo in un esercizio che ha visto la attiva partecipazione dei referenti istituzionali e delle organizzazioni non governative.

Il Rapporto nazionale è stato trasmesso all'Ufficio dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite nel novembre 2009.

In sintesi il documento è strutturato in cinque sezioni.

Dopo aver introdotto la metodologia adottata per la redazione del Rapporto (Sezione I), illustrano vengono illustrate le caratteristiche portanti del quadro normativo ed istituzionale in linea generale e con particolare riferimento alla tutela dei diritti umani (Sezione II). In questa seconda accezione, delineano sono state delineate le competenze e le funzioni degli organismi responsabili per la promozione e protezione dei diritti umani di natura parlamentare e interministeriale, a composizione mista o competenti in settori specifici. Inoltre, è stata ricostruita la partecipazione dell'Italia ai principali strumenti normativi vigenti a livello internazionale e regionale e, in relazione agli impegni assunti a seguito della firma e ratifica degli stessi, la posizione del nostro Paese circa l'accettazione degli obblighi che ne discendono, sia in termini di ricezione di ricorsi individuali, che di presentazione e discussione di rapporti periodici al fine di illustrare la condizione dei diritti umani in Italia, di conduzione della politica di *'standing invitation'* ovvero di predisposizione di tutte le misure utili per lo svolgimento delle visite di organismi individuali o collegiali che agiscono nei sistemi Nazioni Unite e Consiglio d'Europa al fine di garantire il rispetto di specifici diritti e libertà.

La Sezione III del Rapporto nazionale è invece dedicata alle misure di protezione e promozione dei diritti umani in Italia, richiamando quelle che riguardano temi di maggiore rilevanza ed attualità in ordine alle politiche ed agli interventi di natura programmatica realizzati dalle autorità centrali e locali nel nostro Paese.

Accanto alle tematiche di genere, alla lotta al terrorismo, al tema della giustizia ed al sistema carcerario ed alla promozione dei diritti economici, sociali e culturali, possono citarsi innanzitutto, a titolo esemplificativo, le azioni condotte in materia di asilo ed immigrazione, in conseguenza del rilievo assunto dal fenomeno migratorio in

Italia e dalla registrazione di un marcato aumento della presenza di stranieri legalmente residenti e di stranieri irregolari che transitano o che decidono di rimanere in Italia.

In questo contesto, premettendo che le misure di rimpatrio sono uno strumento essenziale al fine di combattere la tratta di esseri umani e di assicurare agli immigrati clandestini piena dignità e pari diritti, contrastando in tal modo l'azione della criminalità organizzata, si precisano le modalità di applicazione del principio di *non refoulement*, ovvero la non espulsione se l'individuo rischia concretamente di veder violati i propri diritti fondamentali rientrando nel Paese d'origine. Accanto alle misure legislative e regolamentari introdotte per rendere più efficaci e snelle le procedure di richiesta di asilo e di riconoscimento dello *status* di rifugiato, con particolare attenzione rivolta alla condizione dei minori in tali circostanze, nel Rapporto vengono delineate sinteticamente le principali caratteristiche della più recente legislazione in materia, il c.d. pacchetto sicurezza, finalizzato a garantire l'effettiva attuazione del principio di legalità e, per quanto riguarda l'immigrazione, ad affrontare più efficacemente il fenomeno dell'immigrazione illegale, come pure la sua connessione con il crimine ordinario ed organizzato e le sue conseguenze negative sulla società nel suo complesso. Pari rilevanza è stata attribuita alle modalità cooperative con i Paesi d'origine o di transito dei migranti, condotte sia sul piano bilaterale – attraverso il negoziato e la conclusione di accordi di riammissione – sia sul piano regionale europeo. Le istituzioni centrali e locali, inoltre, riservano una specifica attenzione alla elaborazione e realizzazione di politiche integrative rispettose delle tradizioni, della lingua e della religione delle persone, nella loro dimensione sia individuale che di gruppo, facilitando nel modo più ampio possibile il dialogo interculturale ed interreligioso.

In questa prospettiva, nel Rapporto nazionale è stato affrontato anche il tema del contrasto al razzismo ed alla xenofobia, in particolare muovendo dall'affermazione del principio di non discriminazione in quanto principio costituzionale e dalla sua garanzia

attraverso la legislazione promulgata in materia al fine di assicurare un uguale trattamento di tutte le persone nel settore pubblico e privato per quanto riguarda l'accesso al lavoro, l'occupazione, l'orientamento e la formazione professionale, la partecipazione delle organizzazioni dei lavoratori e dei datori di lavoro, la previdenza sociale, l'assistenza sanitaria, le prestazioni sociali, l'istruzione e l'accesso a beni e servizi, nonché in merito alla tutela giurisdizionale della vittima attraverso una particolare forma di azione civile contro le discriminazioni, che dispone circa sia la portata presunta delle prove in favore della vittima stessa che le modalità di risarcimento del danno. Altrettanto rilevante è l'azione mirata al contrasto delle manifestazioni dirette alla diffusione di idee fondate sull'odio razziale o etnico e all'istigazione a commettere atti di discriminazione o di violenza per motivi razziali, etnici e religiosi: la vigente disciplina legislativa punisce, a questo riguardo, la costituzione di organizzazioni, associazioni movimenti o gruppi aventi tra i propri scopi l'incitamento alla discriminazione o alla violenza per motivi razziali, etnici o religiosi, oltre a contemplare una circostanza aggravante speciale per tutti i reati qualora commessi per finalità di discriminazione o di odio razziale. Anche il ricorso ad argomentazioni di tipo razzista o xenofobo nella dialettica politica è oggetto di valutazione da parte del giudice per la verifica di profili di illiceità penale ravvisabili negli scritti, nei discorsi o nei programmi di esponenti politici.

Una particolare attenzione è anche rivolta al tema, disciplinato in via legislativa, della tutela delle minoranze linguistiche in ragione del loro riconoscimento sulla base del parametro della stabilità e della durata della presenza di una data comunità in un determinato territorio del Paese. Proprio questo parametro non consente di includere nella definizione di minoranza linguistica le Comunità Rom e Sinti presenti sul territorio italiano, censite nel corso del 2008, e tuttavia destinatarie di molteplici interventi di sostegno economico ed assistenza sociale, per agevolarne la piena integrazione nella