

## **1. Attività del Comitato Interministeriale dei Diritti Umani nel 2002**

### **1.1. L'attività istituzionale svolta nel 2002**

Nel corso del 2002 il Comitato si è riunito varie volte in seduta plenaria ed ha esaminato molteplici aspetti della tutela dei diritti umani.

Il Comitato, inoltre, si è impegnato per la realizzazione delle seguenti attività in calendario per l'anno 2002:

- preparazione dei Rapporti periodici previsti dalle Convenzioni N.U. sui Diritti Umani;
- preparazione del Piano di Azione nazionale sui seguiti della Conferenza di Durban;
- preparazione della partecipazione alla 58.a Sessione della Commissione per i Diritti Umani delle Nazioni Unite (CDU);
- preparazione della partecipazione alla Sessione Speciale dell'Assemblea Generale sul Fanciullo (UNGASS-Fanciullo);
- la condizione dei Rom in Italia;
- l'istituzione del difensore civico nazionale;
- l'introduzione del reato di tortura nell'ordinamento italiano.

Una particolare menzione deve essere fatta, inoltre, di due tematiche che hanno consentito all'Italia di assumere una posizione di primo piano nel quadro internazionale per il

peculiare impegno profuso dal nostro Paese nell'affermazione dei principi e nel conseguimento di importanti risultati per la protezione dei diritti umani.

Innanzitutto si vuol fare riferimento al contributo per l'istituzione della Corte Penale Internazionale, nel corso della Conferenza delle Nazioni Unite, tenutasi a Roma nel luglio 1998, con la partecipazione di 120 Stati, conclusasi con l'adozione dello Statuto di tale organo giudiziario. L'11 aprile 2002 è stato raggiunto il deposito dei 60 strumenti di ratifica, ciò ha consentito l'entrata in vigore dello Statuto il 1° luglio 2002, nonché la contestuale costituzione di un Gruppo di lavoro, composto da 8 esperti, con un mandato che è terminato nel mese di ottobre 2002, incaricato di predisporre la struttura di base per la successiva attivazione delle procedure per la sua composizione, la nomina dei giudici, dei procuratori e dei cancellieri, e quindi l'avvio dell'esercizio di giurisdizione sulla commissione di crimini di guerra, contro la pace e contro l'umanità.

Altrettanto rilevante è il tema dei migranti, discusso nel contesto delle Nazioni Unite, più specificamente nel quadro dei lavori della IIIa Commissione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite e poi della 58.a Commissione per i Diritti Umani, laddove sono state adottate una raccomandazione ed una risoluzione in materia. Il meccanismo di formulazione sopra citato si colloca nel quadro delle procedure poste alla base del dialogo tra gli Stati membri e le Nazioni Unite, in cui è fondamentale la risposta dei primi alle richieste dalle N.U. circa le modalità attraverso le quali dare seguito ai contenuti degli strumenti normativi entro termini che, pur non essendo perentori, sono tuttavia indicativi dello stato di cooperazione del sistema onusiano. In questo ambito è in corso un dibattito, che si è svolto anche dinanzi il Comitato, per valutare l'opportunità della ratifica della Convenzione sui Lavoratori Migranti e le loro Famiglie, aperta alla firma sin dal 1990 e che entrerà in vigore il 1° luglio 2003, al deposito del ventesimo strumento di ratifica,

attivando altresì il funzionamento di un Comitato di controllo, competente nel monitorare l'applicazione della Convenzione negli Stati parti contraenti.

Anche nel corso del 2002 il Comitato ha operato in stretto collegamento con l'Uff. II della Direzione Generale degli Affari Politici Multilaterali e Diritti Umani del Ministero degli Affari Esteri. Tale collegamento si è articolato in frequenti scambi di informazioni, documentazione e partecipazione a Gruppi di Lavoro.

**a. Le audizioni presso il Comitato Interministeriale dei Diritti Umani**

Sempre nel corso del 2002 il Comitato si è fatto promotore per la realizzazione di una serie di audizioni, nelle quali sono intervenuti presso il Ministero degli Affari Esteri esperti, appartenenti al mondo politico, nella sua struttura centrale e locale, al mondo accademico, alle realtà sociali presenti sul territorio italiano.

L'obiettivo di tali incontri è stato quello di approfondire tematiche di particolare attualità ed incidenza sulle scelte di Governo del nostro Paese: l'opportunità di discutere e di favorire un costruttivo scambio di opinioni rappresenta una chiara scelta operativa del Comitato, attento non soltanto a monitorare costantemente l'applicazione degli strumenti internazionali vigenti in materia di protezione dei diritti umani, ma anche a dimostrare come, attraverso iniziative di tale portata, l'Italia intenda garantire concretamente la tutela dei diritti umani sulla base del coinvolgimento diretto della società civile, di esperti ed esponenti delle diverse realtà, istituzionali e non, chiamate ad interagire per osservare gli impegni che il nostro Paese ha preso a livello internazionale in questo ambito.

Nel corso della riunione del 10 luglio 2002 sono intervenuti l'On. Burani Procaccini, Presidente della Commissione parlamentare per l'infanzia della Camera dei Deputati, e il Dr. Salvan, Direttore dell'UNICEF Italia. Il tema affrontato nel corso di questa prima

audizione è stato l'esame dei seguiti della Sessione Speciale dell'Assemblea generale sul Fanciullo, tenutasi a New York, dall'8 al 10 maggio 2002.

L'On. Burani Procaccini, in relazione alla richiesta indirizzata all'attenzione di tutti gli Stati che hanno partecipato alla Sessione Speciale UNGASS per l'assunzione di nuovi impegni, oltre quelli già previsti nella Convenzione sui Diritti del Fanciullo, ha illustrato quali strumenti la Commissione può mettere a disposizione per contribuire al soddisfacimento di tali impegni.

La Commissione bicamerale, fungendo da organo di raccordo tra il Parlamento, i Ministeri, le ONG e la società civile, potrebbe rivelarsi la sede più adatta per l'esame del piano d'azione italiano per i seguiti dell'UNGASS nonché per la elaborazione di uno strumento operativo, quale, ad esempio, la creazione di un'Agenzia del Garante Nazionale per l'Infanzia oppure di un gruppo di esperti sui temi dell'infanzia, provenienti dalle singole amministrazioni, ed incaricati di svolgere il ruolo di referenti di coordinamento per le molteplici iniziative nazionali sulle tematiche per la tutela dei diritti dei minori. In tal senso, si è auspicato un intervento dello stesso Comitato, quale organismo di supporto nella predisposizione di un piano operativo per far fronte agli impegni presi dal nostro Paese alla Sessione UNGASS.

L'On. Burani Procaccini ha sottolineato come sia necessario in Italia promuovere la diffusione delle problematiche che interessano il mondo dell'infanzia, creando nel contempo un coordinamento affinché gli interessi delle singole istanze ed organismi competenti in materia non vadano dispersi. A titolo esemplificativo, ha proposto, in occasione del semestre di Presidenza italiana dell'Unione Europea, la conduzione di uno studio comparato sul ruolo delle Commissioni bicamerali sull'infanzia, allo scopo di creare un meccanismo di contatto e scambio di dati, informazioni e metodologie di lavoro a livello comunitario.

Il Dr. Salvan, in relazione alle riflessioni espresse dall'On. Burani Procaccini, nel suo intervento ha reiterato l'esigenza di attivare un reale collegamento tra gli organismi che agiscono in Italia e all'estero nel settore dell'infanzia, coinvolgendo il mondo dei bambini e degli adolescenti in prima persona. Egli ha richiamato, quale esempio, l'iniziativa del Ministero dell'Istruzione per la istituzione di consulte giovanili. A livello istituzionale, ha ribadito l'importante proposta di creazione di un Garante Nazionale per l'Infanzia, la cui funzione primaria dovrebbe essere quella di promuovere la diffusione della Convenzione sui Diritti del Fanciullo ed il rispetto dei diritti in essa enunciati. E' chiaro, egli ha affermato, che eventuali iniziative italiane saranno ancor più apprezzabili in una visione europeista, laddove l'Italia assumerà un ruolo di gestione e di coordinamento delle politiche relative all'infanzia soprattutto in previsione del semestre di Presidenza dell'Unione.

Nel corso della riunione del 10 luglio 2002 il Comitato ha predisposto una ulteriore audizione concernente la situazione dei Rom in Italia. E' intervenuto a tale proposito il Prof. Claudio Marta, membro del gruppo Specialisti Rom del Consiglio d'Europa.

Il Prof. Marta ha sottolineato la particolare importanza del tema, inquadrandolo nel quadro dei diritti delle minoranze, con riferimento specifico alla condizione del Rom/Sinti presenti sul territorio italiano. Egli ha affermato che la comunità è più sensibile al problema delle minoranze, ma ha rilevato altresì che una eccessiva enfaticizzazione/assolutizzazione delle differenze culturali potrebbe rivelarsi controproducente. Ecco perché ritiene indispensabile definire innanzitutto quale sia il significato dei termini utilizzati: in via generale "nomadi" sono i Rom ed i Sinti, anche se i membri di tali collettività, soprattutto in Italia, hanno da tempo abbandonato il nomadismo; il richiamo al nomadismo induce a supporre che nei confronti di queste collettività siano adottate politiche di intervento "parziali", che possono

provocare forme di integralismo di varia natura, quale sintomatica reazione alla mancata integrazione dei Rom e dei Sinti nel tessuto sociale nel quale vivono.

Il Prof. Marta ha evidenziato inoltre che i gruppi italiani di Rom sono estremamente eterogenei, essendo presenti comunità perfettamente integrate soprattutto nel sud Italia. Tuttavia, per un approccio su scala nazionale, egli ha proposto la creazione di una tavola rotonda, di un forum consultivo nel quale si prospettino interventi di coordinamento e di monitoraggio delle politiche attuate a livello locale. E' chiaro che il Comitato potrebbe svolgere una funzione di stimolo e di sollecitazione, quale interlocutore delle autorità governative sia centrali che locali per la predisposizione di adeguate politiche di intervento in materia.

Nella riunione del 17 settembre 2002, il tema della presenza in Italia dei Rom/Sinti è stato oggetto di una ulteriore audizione, tenuta dal Dott. Antonio Converso, Presidente dell'Opera Nomadi.

Il Dott. Converso ha introdotto l'argomento illustrando il ruolo dell'Opera Nomadi, organizzazione nata negli anni '60, divenuta ente morale negli anni '70, occupandosi da sempre degli emarginati e svolgendo un'opera di sensibilizzazione dell'opinione pubblica per una maggiore tolleranza nei confronti dei Rom/Sinti.

Sulla base di una dettagliata introduzione delle maggiori problematiche sul tema, con specifico riferimento alla posizione delle istituzioni ed organismi internazionali nei confronti dell'Italia, effettuata dal Segretario del Comitato, Prof. Citarella, richiamate peraltro dal Vice Presidente del Comitato, Min. Bandini, nella breve analisi di un documento prodotto dall'OSCE sulla situazione dei Rom in Europa, il Dott. Converso ha messo in rilievo il fatto che i Rom possano essere considerati l'unico popolo già "europeo", nel senso che sono presenti in tutto il territorio europeo, sebbene le loro origini siano in India. In verità, egli ha affermato, fra di loro non esistono etnie bensì differenze,

derivanti da una progressiva stabilizzazione, da cui l'acquisizione degli usi e costumi locali. Il termine "Rom" raggruppa, infatti, più di 32 milioni di persone in tutto il mondo: i Sinti si dedicano in particolare ad attività di spettacolo, come quelle circensi, mentre i "camminanti" sono, ancora oggi, gli eredi di antichi mestieri.

I primi ad arrivare sul territorio italiano, già dal XIV-XV secolo, sono stati proprio i Sinti, che oggi preservano la grande tradizione circense: circa il 70% delle giostre e dei circhi appartengono ai Sinti, per i quali, però, l'arrivo dei videogiochi e la mancata applicazione della normativa promulgata in loro favore e mai attuata hanno costituito il preludio del degrado delle giostre e la restituzione delle licenze. I Rom sono giunti in Italia solo nel secondo dopoguerra: la maggioranza di essi non è più nomade e vorrebbe che le proprie tradizioni (vedi il matrimonio o la cittadinanza) vengano riconosciuti senza che possa essere imposto loro di abbandonarli per adottare usi e costumi previsti dall'ordinamento giuridico italiano.

Il Dott. Converso ha sottolineato, poi, la cruciale importanza di due aspetti di questo tema: la questione culturale e la scolarizzazione. In entrambi i campi i Rom chiedono che ad essi sia riconosciuta una condizione di piena parità rispetto ai cittadini italiani: tale riconoscimento viene richiesto in prima istanza in riferimento alla propria lingua; inoltre, nel settore dell'istruzione, la situazione si presenta grave poiché pochissimi bambini Roma terminano la scuola dell'obbligo ed il loro livello d'istruzione è inferiore a quello dei loro coetanei (a tale proposito è stato stilato, ma non ancora firmato, un Protocollo di Intesa con il Ministero dell'Istruzione, per la creazione di una struttura di coordinamento, avente il principale compito di monitorare la presenza Rom in Italia nel contesto della scolarizzazione).

Il Dott. Converso ha chiesto al Comitato di farsi promotore presso le autorità di governo affinché siano esaminate una serie di richieste e di proposte atte a favorire una maggior

riflessione ed eventuali interventi in materia (abolizione dei campi nomadi; costruzione di villaggi che siano perfettamente inseriti nel contesto sociale di ricezione con affitti agevolati; promulgazione di un decreto legge concernente l'insegnamento della lingua romani nelle scuole alla presenza di un mediatore culturale informato; applicazione della legge sullo spettacolo viaggiante del 1968, mai attuata; riconoscimento di Albi depositati presso il Ministero dell'Interno affinché le minoranze Rom possano registrarvi le nascite ed i matrimoni di fatto celebrati da un membro della comunità; partecipazione di un rappresentante dell'Opera Nomadi ai convegni internazionali).

Nel dibattito emerso a seguito delle riflessioni esposte dal Dott. Converso sono stati precisati ulteriori ed interessanti aspetti del tema: la possibilità per l'Opera Nomadi, attualmente, di effettuare un censimento dei Rom legalmente o illegalmente presenti sul territorio italiano, al fine di fotografare la situazione da un punto di vista sia quantitativo che qualitativo; l'accesso dei Rom al Sistema Sanitario Nazionale, allo scopo di promuovere non soltanto una maggiore educazione sanitaria ma anche un effettivo controllo delle nascite.

Il punto di contatto tra il Comitato e l'Opera Nomadi, evidenziato dal Presidente del Comitato, potrà consistere in un supporto presso le autorità competenti in materia affinché le tematiche sopra esaminate possano essere tenute nella giusta considerazione, pur tuttavia basandosi sulle indicazioni fornite dalla stessa Opera Nomadi circa le "best practices" da attuare, insieme alla possibilità di collaborare sia per la creazione di un Gruppo di lavoro ad hoc in seno ad esso, sia per la realizzazione di un Seminario nazionale nel quale siano affrontati i molteplici aspetti e problematiche inerenti i Rom, emersi nel corso dell'audizione.

Infine, nel corso della riunione del 13 dicembre 2002, ha avuto luogo l'audizione di alcuni Difensori Civici regionali, provinciali e comunali sui problemi connessi al progetto di

istituzione del Difensore Civico Nazionale. Il tema era stato già trattato nel corso della riunione del 10 luglio 2002, quando il Presidente del Comitato aveva relazionato in merito alla organizzazione di un Convegno in materia, tenutosi a Padova, al quale egli aveva preso parte in rappresentanza del Comitato medesimo. In quel contesto sono emerse interessanti indicazioni sulla prospettiva di creare tale figura; l'unicità della situazione italiana, caratterizzata dalla presenza di difensori civici soltanto a livello locale (regionale, provinciale e comunale), ha imposto una seria riflessione circa le modalità operative atte a colmare la lacuna di un referente nazionale.

In questo senso, l'audizione dei Difensori civici ha rappresentato un importante contributo di riflessione nel quadro dei lavori del Comitato.

Il Dott. Fabbri, difensore civico regionale, ha ripercorso le principali fasi che hanno guidato tale riflessione, una delle quali avrebbe luogo proprio alcuni giorni dopo, più precisamente il 16 dicembre, in occasione della riunione nazionale dei difensori civici a Roma, indetta allo scopo di delineare un quadro di riferimento correlato ai diritti umani, quale base per nuove iniziative. Il primo esperimento di tale tipo è stato a Foligno, nel 1997, quando è stato convocato il primo Convegno del Movimento Federativo Democratico, unico ambito "istituzionale" della figura del difensore civico a livello nazionale; a seguito di tale incontro si è costituita una rete, non avente carattere né istituzionale né associativo, destinata però a svolgere una funzione di collegamento trasversale tra i difensori civici italiani, per promuovere l'importanza di questa figura: la sua presenza, a livello locale, è passata dalle 250 alle 600 unità, assumendo un ruolo preferenziale nella osservazione del corretto funzionamento dell'amministrazione pubblica. Tuttavia questa rete, al di là dei molteplici tentativi di ampliare i contatti sul campo, conta ancora su un esiguo numero di rappresentanti e ciò impedisce ai cittadini di usufruire di tale organo. L'attività del difensore civico, nella sua dimensione locale, consiste nel

realizzare un lavoro di sintesi sulla difesa civica, tentando di creare un rapporto di empatia con le persone, offrendo le indicazioni più opportune sulle modalità di risoluzione dei problemi, costruendo nel contempo una soddisfacente e proficua collaborazione con l'amministrazione. La presenza e la visibilità della figura del difensore civico sono scarse: il cittadino non conosce chi riveste la carica né il suo operato, sebbene, almeno a livello comunale, uno specifico regolamento dispone l'obbligo di residenza nel territorio comunale da almeno sei anni per il difensore che vi esercita il suo operato. In sostanza dall'intervento del Dott. Fabbri si è evinta la necessità di rendere più efficace tale organo, anche attraverso l'attività di informazione e di sostegno del Comitato nel processo di creazione di una figura nazionale.

Nel corso della seduta del Comitato è emerso il ruolo del difensore civico, nell'esercizio delle proprie competenze anche a livello comunale. Se il principale obiettivo di tale organo è quello di contemperare e mediare gli interessi del cittadino e quelli dell'amministrazione, il suo intervento dovrebbe essere preventivo, ovvero utile nell'evitare che eventuali controversie assumano una natura contenziosa. Sono stati indicati anche quali sono i principali settori d'intervento del difensore civico comunale: il sostegno alle madri e all'infanzia (come testimoniato dall'apertura di uno sportello apposito nella Provincia di Roma), la disabilità in ambito scolastico, la regolarizzazione dei cittadini extra-comunitari (in contatto costante con gli Uffici di Prefettura), il mondo carcerario.

L'audizione dell'Avv. Buso, difensore civico regionale, ha sviluppato l'approccio del tema nel quale si osservano le modalità di contatto tra i difensori civici e l'amministrazione pubblica: nei casi di applicazione problematica del diritto, laddove il cittadino non riesca a confrontarsi con l'apparato amministrativo per carenza di quest'ultimo ad ascoltare i reclami, il difensore civico può intervenire segnalando le necessità con poteri propositivi,