

1. Attività del Comitato Interministeriale dei Diritti Umani nel 2003

Premessa

Nel corso del 2003 il ruolo e le funzioni del Comitato sono state oggetto di una approfondita valutazione da parte del Ministero degli Affari Esteri, poi sfociata nel **D.M. 612 bis del 2 luglio**, con il quale il Ministro degli Affari Esteri ha provveduto ad un aggiornamento dei precedenti decreti ministeriali, al fine di adeguare le finalità del comitato alla mutata situazione interna ed internazionale, così riformulate:

- realizzare un sistematico esame delle misure legislative, regolamentari, amministrative ed altre che siano state prese nell'ordinamento interno per attuare gli impegni assunti dall'Italia in virtù delle Convenzioni internazionali sui diritti umani, adottate da Organizzazioni internazionali di cui l'Italia è membro; a tal fine raccogliere tutte le informazioni necessarie sull'azione governativa in tale settore;
- promuovere i provvedimenti che si rendono necessari o opportuni per assicurare il pieno adempimento degli obblighi internazionali già assunti o che dovranno essere assunti dall'Italia a seguito della ratifica delle Convenzioni da essa sottoscritte;
- seguire l'attuazione delle Convenzioni internazionali e la loro concreta osservanza sul territorio nazionale nonché curare la

preparazione dei rapporti periodici che lo Stato italiano è tenuto a presentare alle competenti Organizzazioni internazionali, nonché di altri rapporti, periodici e non, che vengano richiesti dalle Organizzazioni in questione;

- collaborare nelle attività volte ad organizzare e a dar seguito in Italia ad iniziative internazionali attinenti ai diritti umani, quali conferenze, simposi e celebrazioni di ricorrenze internazionali, mantenendo gli opportuni rapporti con le organizzazioni della società civile attive nel settore della promozione e protezione dei diritti umani.

Con lo stesso decreto si è anche proceduto al rinnovo dei componenti scaduti e alla nomina del nuovo Segretario generale, nonché all'integrazione nel Comitato di un rappresentante del **Ministero della Difesa** e del **Comitato UNICEF Italia**.

1.1 La preparazione e la discussione dei Rapporti Periodici sulla applicazione in Italia delle Convenzioni NU in materia di diritti umani

Nel corso del 2003 il Comitato ha portato avanti la sua attività di redazione dei molteplici Rapporti periodici concernenti l'applicazione in Italia delle principali Convenzioni delle Nazioni Unite vigenti in materia di protezione dei diritti umani, completando la procedura di approvazione e presentazione di alcuni di essi.

Tale lavoro è stato condotto sulla base di un costante scambio di informazioni e della relativa documentazione utile tra il Comitato stesso e le amministrazioni interessate. Inoltre, per la preparazione di ciascuno dei Rapporti che verranno esaminati singolarmente qui di seguito, il Comitato ha ritenuto opportuno istituire appositi Gruppi di Lavoro i quali, aperti a tutti i membri nella loro qualità di rappresentanti e nel loro status di componenti nominati *ad personam* per la comprovata professionalità ed esperienza nel campo dei diritti umani, sono stati regolarmente convocati per discutere sui contenuti dei rapporti e per presentare i propri contributi per i settori di rispettiva competenza.

a. Il V° Rapporto sul Patto Internazionale sui Diritti Civili e Politici

Il Gruppo di Lavoro istituito per la redazione del V° Rapporto sul Patto Internazionale sui Diritti Civili e Politici ha proseguito la sua attività di aggiornamento della prima bozza del documento, predisposta già a partire dal 2002.

Esso si è riunito nei mesi di marzo, giugno e luglio al fine di completare il suo specifico incarico, evidenziando alcuni aspetti di particolare rilevanza, la cui trattazione è stata ampiamente discussa nella compilazione del Rapporto nel corso del 2003.

Tra i temi oggetto di maggiori approfondimenti, vanno segnalati:

- i problemi relativi ai flussi di ingresso ed alle procedure di espulsione degli stranieri, anche in riferimento alla recente legislazione italiana in materia;
- i fatti di Napoli e di Genova;
- la delicata materia della tortura e dei trattamenti inumani e degradanti, che si correla anche ai lavori del parallelo Gruppo competente per la redazione del Rapporto sulla Convenzione contro la Tortura; tale aspetto ha richiesto uno sforzo aggiuntivo da parte del Ministero della Giustizia, al fine di formulare indicazioni circa la posizione governativa, in assenza dell'inserimento del reato specifico di tortura nel codice penale italiano, anche a fronte delle ripetute accuse rivolte nelle sedi internazionali al nostro Paese da parte di Amnesty International (con specifico riferimento alle condizioni degli istituti di detenzione italiani).

Il Rapporto è stato approvato dal Comitato in seduta plenaria il 23 luglio 2003. Si è quindi provveduto alla sua traduzione in inglese e alla conseguente trasmissione alle competenti autorità delle Nazioni Unite.

b. Il IV° Rapporto sulla Convenzione contro la Tortura

L'Italia ha presentato il Terzo Rapporto periodico sull'attuazione della Convenzione contro la Tortura ed altre pene e trattamenti crudeli, inumani e degradanti nel 1998 (Documento CAT/C/44/Add.2).

In seguito all'esame del Rapporto da parte del Comitato di controllo appositamente costituito nel quadro della Convenzione nel corso delle sue

sessioni (374, 377, 381 tenutesi rispettivamente il 3, 4 e 6 maggio 1999 - Documenti CAT/C/SR.374, 377 e 381), l'Italia è stata invitata a partecipare alla discussione che si è conclusa con l'adozione delle osservazioni conclusive formulate dal predetto Comitato (Documento A/54/44, para. 163-169).

Per la preparazione del Quarto Rapporto, il Governo italiano ha tenuto in considerazione i fattori di preoccupazione e le raccomandazioni espresse dal Comitato di controllo.

Ciò ha condotto ad una elaborazione del testo nella quale si è proceduto ad un esame generale circa i progressi conseguiti dall'Italia nella tutela e nella promozione dei diritti dell'uomo attraverso un rafforzamento dell'impegno contro ogni forma di tortura o trattamento inumano e degradante.

Questo impegno è stato manifestato a livello internazionale attraverso una accelerazione del processo di ratifica del Protocollo opzionale alla Convenzione da parte dell'Italia e, nel quadro dell'Unione europea, mediante un adeguamento della posizione del nostro Paese a quanto predisposto nelle Linee guida per la prevenzione della tortura e degli altri trattamenti inumani e degradanti. In conformità a quanto disposto dalla Convenzione, laddove abbiano avuto luogo episodi di violazione dei diritti umani e delle libertà fondamentali, essi sono stati segnalati e perseguiti secondo le procedure previste nel nostro ordinamento.

A livello interno l'Italia ha fortemente promosso l'adozione di idonei strumenti legislativi, volti a regolare gli aspetti illegali dei fenomeni migratori, la situazione degli istituti di detenzione, con particolare

riferimento alla formazione del personale. Il nostro Paese si sta dotando altresì di un apposito strumento legislativo atto ad inserire nell'ordinamento italiano il reato di tortura.

La preparazione del IV° Rapporto sulla Convenzione contro la Tortura è stata curata da parte di un apposito Gruppo di Lavoro ed è stata caratterizzata nella prima parte dell'anno dalla raccolta di tutta la ulteriore documentazione necessaria per la stesura del documento, la cui struttura era stata esaminata dal Gruppo stesso già alla fine del 2002.

I membri del Gruppo di Lavoro, chiamati contestualmente a fornire i contributi richiesti per la compilazione del V° Rapporto sul Patto Internazionale sui Diritti Civili e Politici, hanno messo in evidenza la necessità di affrontare in dettaglio uno degli aspetti sopra richiamati, ovvero il mancato inserimento del reato di tortura nel codice penale italiano, elemento centrale del Rapporto. A tale proposito si è ritenuto opportuno attivare lo stesso Comitato Interministeriale, quale portavoce di tutte le amministrazioni in esso presenti, presso le Commissioni Giustizia della Camera e del Senato, foro di discussione del provvedimento legislativo sulla modifica del codice penale italiano per l'inserimento di detto reato: ciò allo scopo di sollecitare i lavori per il raggiungimento di tale obiettivo in tempi rapidi.

Inoltre è stata rilevata l'esigenza di raccogliere e rielaborare informazioni più dettagliate circa le supposte violenze e maltrattamenti negli istituti di detenzione, accusa frequentemente rivolta all'Italia nei principali consessi internazionali. In merito a questo aspetto, particolare attenzione è stata rivolta all'attività degli enti locali, presso alcuni dei quali (Comune di

Roma, Comune di Firenze) è stato istituito un organo di garanzia per le persone private della propria libertà.

Altro aspetto interessante esaminato, sul quale sono stati raccolti e rielaborati utili contributi inviati dai membri del Gruppo di Lavoro, è stato il fenomeno legato alla commissione di atti di violenza da parte di gruppi *skinheads* a danno di immigrati. Gli episodi di intolleranza nei confronti degli stranieri sul territorio italiano rappresentano un segnale di evidente disagio che deve essere affrontato sia in modo preventivo e, laddove ciò non si sia verificato, attraverso un'azione di contrasto a posteriori. Azione che, in tempi recenti, ha visto spesso coinvolti giovani nell'ambito di manifestazioni sportive, circostanza di aggregazione nella quale la componente discriminatoria viene espressa in forma ancor più violenta.

Allo scopo di fornire un quadro completo sul tema, il Gruppo di Lavoro ha concordato circa l'opportunità di organizzare singole audizioni con le organizzazioni non governative più qualificate nel settore. Questi incontri hanno avuto luogo nel mese di novembre e hanno visto la partecipazione di alcuni membri del Gruppo di Lavoro, invitati a discutere sulla materia con l'Associazione **Antigone**, **Amnesty International** e **Nessuno Tocchi Caino**. Dai dibattiti sono emersi alcuni spunti di discussione particolarmente interessanti, accomunati dall'esigenza di promuovere la conclusione dell'iter legislativo per l'inclusione del reato di tortura nel codice penale italiano, riportando nel disposto l'art. 1 della Convenzione delle Nazioni Unite del 1984.

L'Associazione Antigone, rappresentata dal Dr. Stefano Anastasia e dal Dr. Patrizio Gonnella, ha esemplificato la propria attività richiamando: a)

proposte quali l'istituzione di un Difensore civico per le persone private della propria libertà – il cui progetto di legge è stato sottoposto all'esame della I Commissione Affari Costituzionali della Camera dei Deputati; b) specifiche analisi di valutazione sullo strumento dell'indulto e sull'accesso alle pene alternative come sostitutive della detenzione, sottolineando a tale proposito il ruolo degli enti locali ai fini della costruzione di una rete di strutture e servizi che facilitino il rientro degli ex detenuti nel circuito lavorativo e sociale; c) approfondimenti sulla medicina penitenziaria e sui parziali risultati conseguiti dalla sperimentazione avviata all'indomani della riforma dell'ex Ministro della Salute on. Bindi.

Nessuno Tocchi Caino, rappresentata dal Dr. Sergio D'Elia, ha affrontato un ulteriore aspetto del tema della tortura, ovvero l'applicazione dell'art. 41 bis del codice penale, che dispone, in situazioni di emergenza, di inasprire il regime carcerario per detenuti ritenuti particolarmente pericolosi. Le modalità di verifica della reale pericolosità dei detenuti, pur essendo considerate opportune, non debbono promuovere una compressione della tutela dei diritti della persona nel suo status di detenuto.

Il Gruppo di Lavoro si è riunito nei mesi di luglio, ottobre e novembre 2003 ed ha avviato alla conclusione il processo di redazione del Rapporto.

In questa fase, inoltre, specifica attenzione è stata rivolta alle osservazioni formulate dal Comitato di controllo a seguito dell'esame e della discussione del precedente Rapporto presentato dal Governo italiano: i necessari approfondimenti sui temi oggetto di riflessione del suddetto Comitato sono stati inseriti nel testo del Rapporto.

Il Rapporto è stato approvato dal Comitato in seduta plenaria il 19 dicembre 2003.

c. Il IV°-V° Rapporto sulla Convenzione per la Eliminazione di Tutte le Forme di Discriminazione nei confronti delle donne (CEDAW)

La preparazione del IV-V° Rapporto sulla Convenzione per la Eliminazione di Tutte le Forme di Discriminazione nei confronti delle donne è stata caratterizzata da una stretta collaborazione tra il CIDU e il Ministero per le Pari Opportunità.

In questo specifico settore, infatti, il Comitato già nel 2002, pur nell'ambito dell'apposito Gruppo di Lavoro incaricato della compilazione del suddetto Rapporto, ha ritenuto opportuno procedere attraverso un contatto diretto con il Ministero per le Pari Opportunità, individuando le principali tematiche da inserire nel documento, collaborando nella elaborazione dei contenuti e predisponendo la procedura di traduzione del Rapporto stesso.

L'affermazione sostanziale di pari opportunità tra tutti costituisce una priorità politica non solo dell'azione del Ministro per le Pari Opportunità, bensì del Governo nella sua collegialità, tanto che, tra gli obiettivi da raggiungere durante il corso della legislatura, come descritti nel programma di Governo, ne sono stati inseriti ben sei (rappresentanza delle donne nelle assemblee elettive, misure di contrasto alla tratta di esseri

umani, contrasto e lotta alla pedofilia, riordino degli organismi di parità, contrasto e lotta alle discriminazioni, piano nazionale degli asili nido), ognuno dei quali esprime una particolare priorità per quanto riguarda l'eliminazione delle discriminazioni contro le donne e, quindi, in un mezzo significativo di implementazione della Convenzione sull'eliminazione delle discriminazioni contro le donne del 1979.

In questo contesto, l'azione del Ministero per le pari opportunità è stata improntata ad un concetto moderno di pari opportunità che implica una attenta attività di verifica e contrasto non solo di tutte le forme di disparità tra donne e uomini, ma anche di tutte le discriminazioni fondate sulla razza, sul colore della pelle, sull'origine etnica e sociale, sulle caratteristiche genetiche, di lingua o religione, sulle convinzioni personali, sulle opinioni politiche, sulla appartenenza ad una minoranza nazionale, sul patrimonio, sulla nascita, sugli handicap, sull'età e sulle tendenze sessuali.

La stessa delega di funzioni attribuita con decreto del Presidente del Consiglio del 14 febbraio 2002 al Ministro per le pari opportunità conferma questo approccio trasversale, poiché amplia la sfera di intervento del dicastero ben oltre il solo ambito della parità di genere uomo-donna, attribuendo al Ministro un ruolo propulsivo e di coordinamento delle politiche nazionali in alcuni settori cd. sensibili (infanzia, immigrazione, adozioni di minori stranieri) caratterizzati da un forte disagio, nonché una funzione di presidio e garanzia contro ogni forma di discriminazione, sia diretta che indiretta.

Ne è derivato, quindi, un allargamento concettuale della sfera d'azione del Ministero per le pari opportunità, il quale si è impegnato nel calibrare programmi ed iniziative, tenendo conto degli scenari internazionali e del dibattito che, anche nella sede delle Nazioni Unite, si avvia verso un aggiornamento delle conclusioni della Conferenza di Pechino del 1995.

Tra le principali iniziative illustrate nel Rapporto CEDAW, oltre a quelli relativi a tematiche quali il contrasto della pedofilia e del traffico degli esseri umani e la lotta alla discriminazione e all'intolleranza, che vengono illustrate diffusamente in altre parti del presente Rapporto, va evidenziata in particolare l'approvazione del disegno di legge di modifica dell'articolo 51 della Costituzione che introduce nell'ordinamento costituzionale il principio di pari opportunità nelle sedi della rappresentanza politica.

Grazie al nuovo testo dell'art. 51, per la prima volta il concetto di pari opportunità trova ingresso nella Costituzione, imponendo alla Repubblica di promuovere "con appositi provvedimenti le pari opportunità fra donne e uomini", così affermando il diritto di tutti i cittadini di entrambi i sessi ad accedere, in condizioni di uguaglianza di diritto e di fatto, agli uffici pubblici ed alle cariche elettive.

Il Rapporto è stato approvato dal Comitato in seduta plenaria il 23 luglio 2003 e presentato alle Nazioni Unite il 31 ottobre 2003. Il relativo Comitato di controllo delle Nazioni Unite ha indicato il gennaio 2005 quale data di pre-esame ed il luglio 2005 quale data di esame del Rapporto, presupposto per la successiva discussione e la formulazione delle proprie valutazioni in merito ai contenuti del documento.

d. Il Piano Nazionale d'Azione sui seguiti della Conferenza di Durban

A conclusione dei lavori della Conferenza di Durban contro il Razzismo, la Discriminazione Razziale, la Xenofobia e la Relativa Intolleranza (31 agosto - 7 settembre 2001), l'Italia, in qualità di Stato partecipante alla Conferenza, in conformità a quanto disposto dalla Dichiarazione e dal Programma d'Azione, documenti adottati in questo contesto, si è impegnata per la elaborazione e la presentazione di un Piano Nazionale d'Azione relativo alle tematiche correlate al tema della discriminazione in tutte le sue forme.

Nell'ambito del Comitato Interministeriale dei Diritti Umani un apposito Gruppo di Lavoro, operativo già dal 2002, ha proseguito i lavori di redazione di tale Piano Nazionale d'Azione.

Sulla base di intese raggiunte tra i componenti del Gruppo di Lavoro, nel corso delle varie riunioni tenutesi all'inizio del 2003, il documento può essere distinto in due sezioni: nella prima sezione va illustrata la situazione attuale della legislazione e della prassi in materia di discriminazione, xenofobia ed intolleranza; nella seconda sezione saranno formulate le linee di azione programmatiche, di concerto con le indicazioni fornite dalle amministrazioni coinvolte, volte a delineare le finalità propositive della futura azione del Governo italiano in merito.

Le riunioni del Gruppo di Lavoro, che hanno avuto luogo nei mesi di luglio, ottobre e novembre 2003, hanno portato alla predisposizione della