

Introduzione

I diritti umani sono venuti assumendo sempre più importanza negli ultimi anni, e ciò sia sul piano interno che internazionale.

Sul piano internazionale sono divenuti parametri di riferimento nelle relazioni tra stati, fino a "condizionare" queste ultime: basti pensare alle differenti "clausole di condizionalità" su diritti umani, democrazia e stato di diritto, inserite negli accordi dell'UE con i paesi terzi. Sul piano interno, la tematica della protezione dei diritti fondamentali si presenta sotto un duplice profilo: da un lato, i diritti si prospettano come principi che regolano il funzionamento interno degli stati e soprattutto il rapporto tra chi esercita il potere e i cittadini; dall'altro, e ancora una volta, i diritti sono utilizzati come importanti parametri di giudizio da parte della comunità internazionale e degli altri stati nel valutare la situazione di quel dato paese.

Così visti, i diritti umani non sono, come talvolta si sostiene, né una ideologia né un semplice codice deontologico, bensì vere e proprie regole di convivenza tra uomini e tra questi e il potere, o se si vuole, regole di autolimitazione del potere. La risultante del loro esercizio è la democrazia, sia in senso formale (diritti civili e politici) che sostanziale (diritti economici e sociali).

Il Comitato interministeriale dei diritti umani (CIDU) con sede presso il Ministero degli Affari Esteri, è ormai una istituzione nel suo genere quasi storica, se si pensa che è stata istituita nel lontano 1978, e quindi con grande anticipo rispetto all'avvento di quella che viene spesso chiamata la seconda epoca dei diritti dell'uomo, avviatasi dopo la caduta del muro di Berlino.

Il maggiore accento posto sulla politica dei diritti umani a livello internazionale, da una parte, e la più stringente attenzione posta ultimamente dagli organi di monitoraggio internazionali sui diritti umani anche nei riguardi delle antiche democrazie occidentali - fino a qualche anno fa l'attenzione di tali organismi era concentrata quasi esclusivamente sui paesi in via di sviluppo e comunque su quei paesi privi di strutture democratiche o cosiddetti in transizione - hanno richiesto anche al CIDU di rimodulare il suo impegno, obbligandolo a prestare maggiore attenzione a quella parte del suo mandato che riguarda la verifica della attuazione in Italia delle Convenzioni internazionali sui diritti umani da noi sottoscritte, mentre finora il Comitato si era limitato prevalentemente a predisporre e successivamente a presentare i rapporti nazionali richiesti dalle N.U. in materia di diritti politici e civili, diritti economici e sociali, tortura, discriminazione razziale, situazione delle donne e situazione dei bambini.

Ciò richiede un nuovo e maggiore impegno del CIDU ed una conseguente intensificazione dei rapporti con tutti gli enti italiani ai quali compete affrontare a vario titolo la tematica dei diritti fondamentali: non solo, quindi, le altre Amministrazioni, ma anche il Parlamento, che è l'istanza cui competono in definitiva le decisioni finali sull'adozione di nuove normative o sull'adattamento di normative esistenti necessarie per adeguare la legislazione italiana alle Convenzioni internazionali sottoscritte.

Da questo punto di vista, il "Rapporto al Parlamento" del CIDU d'ora in poi non dovrebbe costituire più l'unica presa di contatto col Parlamento, ma soltanto una delle tappe, anche se importante, di un più variegato dialogo tra CIDU e Parlamento che dovrebbe essere intessuto di contatti più continuativi e organici,

nella costante opera di adeguamento del nostro Paese a standard sempre più elevati nell'esercizio dei diritti fondamentali.

1. Attività del Comitato Interministeriale dei Diritti Umani nel 2004

Premessa

Nel corso del 2004 il Ministero degli Affari Esteri ha ulteriormente proseguito e intensificato l'azione di valorizzazione del ruolo e delle funzioni del Comitato, già avviata nel 2003 con il rinnovo dell'organo e il suo parziale riassetto organizzativo.

La positiva attenzione del Ministro degli Affari Esteri e la rinnovata attività del Comitato nella sua nuova gestione organizzativa hanno infatti consentito non solo di provvedere agli adempimenti relativi alla presentazione dei Rapporti sullo stato di attuazione delle diverse convenzioni internazionali sui diritti umani nei tempi stabiliti dalle Nazioni Unite, evitando così i ritardi degli anni passati e l'accumularsi delle scadenze, ma anche e soprattutto di intensificare i rapporti con la società civile mediante molteplici incontri ufficiali, sia bilaterali che multilaterali.

Dall'approfondita analisi avviata dal Comitato sulla rilevanza delle funzioni ad esso attribuite dalla normativa vigente e sulla necessità di rispondere al meglio a tali compiti istituzionali è nata l'esigenza di completare l'azione di riassetto organizzativo avviata nel 2003, mediante ulteriori modifiche atte da un lato ad accogliere il sistema delle autonomie locali del nostro Paese, mediante l'inserimento nel Comitato di rappresentanti delle relative associazioni (ANCI, UPI e Conferenza dei Presidenti) dall'altro a dotarlo di una struttura organizzativa maggiormente adeguata, con la definizione di una dotazione organica, e di un vero e proprio regolamento di funzionamento interno.

Tale proposta è stata recepita dal Ministro degli Affari Esteri, il quale con Decreto n. 1662 bis dell'11 novembre 2004 ha peraltro ampliato le funzioni del CIDU, definito all'articolo 1 come "l'organismo di coordinamento dell'attività governativa in materia di promozione e tutela dei diritti dell'uomo" e di seguito dettagliatamente elencati:

- a) 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;
- b) Promuovere i provvedimenti che si rendono necessari od 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;

- c) Seguire l'attuazione delle Convenzioni internazionali e la loro concreta osservanza sul territorio nazionale nonché curare la preparazione dei Rapporti periodici che il Governo italiano è tenuto a presentare alle competenti Organizzazioni internazionali, nonché di altri rapporti, periodici e non, che vengano richiesti al Governo dalle Organizzazioni in questione;
- d) Predisporre annualmente la relazione al Parlamento in merito all'attività svolta dal Comitato nonché alla tutela e al rispetto dei diritti umani in Italia di cui al comma 2 dell'articolo 1 della Legge 19 marzo 1999, n.80.
- e) 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;
- f) Mantenere ed implementare gli opportuni rapporti con le organizzazioni della società civile attive nel settore della promozione e protezione dei diritti umani.

L'attività del Comitato, sia dal punto di vista quantitativo, che qualitativo, ha registrato una netta intensificazione. Oltre alle consuete sessioni plenarie, effettuate con cadenza bimestrale, si sono svolti 19 riunioni dei gruppi di lavoro istituiti, senza contare i numerosi incontri avuti con singole ONG su specifici temi o ambiti di intervento.

Degna di nota è anche la realizzazione, senza onere alcuno per il Comitato, del sito web del CIDU, al fine di consentire la massima diffusione delle attività istituzionali svolte e dei rapporti stessi. Tale risultato è stato conseguito grazie all'attivazione di un percorso di tirocinio gratuito di allievi provenienti dai percorsi di formazione professionale.

Altro risultato importante è inoltre l'avvio di uno studio sul tema dei diritti umani nell'informazione, partito nel dicembre u.s. e che sarà realizzato a costo zero in virtù dell'attivazione di un rapporto di collaborazione con la Fondazione Moderni e la Fondazione Monte dei Paschi di Siena.

Sul tema dei diritti dell'infanzia, infine, il Comitato ha promosso e organizzato, congiuntamente alla SIOI, un convegno nazionale svoltosi nel mese di ottobre e che ha riscosso una notevole partecipazione ed attenzione sui media.

Per l'espletamento dei propri compiti istituzionali il Comitato si è avvalso, come ormai avviene dal 2000, del modesto finanziamento annuo di 83.000 euro circa, stabilito ai sensi della legge 80/1999. Oltre all'unico funzionario di ruolo, ci si è avvalsi di esperti e collaboratori occasionali, nonché di numerosi stagisti, in virtù dell'attivazione di un nuovo partenariato con la Terza Università di Roma, aggiuntosi a quello, ormai tradizionale, dell'Università La Sapienza.

PAGINA BIANCA

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

Il lavoro in questione è stato condotto sulla base di un costante scambio di informazioni tra il Comitato stesso e le amministrazioni interessate, avvalendosi di ogni utile documentazione ufficiale raccolta direttamente dal Segretario Generale, nonché degli esiti degli incontri periodici effettuati con le principali Ong del settore. Inoltre, per la preparazione di ciascuno dei Rapporti che vengono 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. Primo Rapporto sull'attuazione del Protocollo Opzionale alla Convenzione sui Diritti dei Fanciulli coinvolti nella vendita, prostituzione e pornografia.

La dimostrazione di un rinnovato e forte impegno dell'Italia per la tutela dei minori in quanto vittime di violenze, può essere rappresentata dalla firma e ratifica dei due Protocolli Opzionali alla Convenzione per i Diritti dell'Infanzia, recepiti con Legge n. 46 dell'11 marzo 2002, riguardanti il coinvolgimento dei minori in conflitti armati e la lotta alla vendita, alla prostituzione ed alla pornografia. Un impegno che è stato ribadito anche con la partecipazione alla Sessione speciale dell'Assemblea delle Nazioni Unite dedicata all'infanzia, tenutasi a New York nel maggio 2002.

L'Italia è stata tenuta a presentare nel mese di giugno 2004 il Rapporto previsto dai due Protocolli Opzionali alla Convenzione sui Diritti del Fanciullo. Si è quindi attivato un tavolo di lavoro con le Amministrazioni, anche con l'ausilio dell'attività del Gruppo di Lavoro Ungass. Infatti, la similarità degli argomenti affrontati dal Gruppo di Lavoro per la predisposizione del Piano Ungass Fanciullo, con i Rapporti sui Protocolli Opzionali, ha permesso a tale Gruppo di continuare i suoi lavori anche per la relazione di tali Rapporti. Il Comitato Interministeriale dei Diritti Umani ha istituito, per la compilazione del Rapporto, un apposito Gruppo di Lavoro competente per il coordinamento delle seguenti amministrazioni: la Presidenza del Consiglio dei Ministri, il Ministero dell'Interno, il Ministero della Giustizia, il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e delle Pari Opportunità, il Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro, infine il Comitato Italiano UNICEF. Il Protocollo Opzionale affronta in maniera approfondita la problematica

dello sfruttamento sessuale (traffico, vendita, prostituzione e pornografia), ambito nel quale la legislazione italiana risulta tra le più avanzate. L'attività di ricognizione e analisi del Gruppo di Lavoro è risultata pertanto particolarmente ampia e complessa. Il principale contributo per la redazione del Rapporto al Protocollo è venuto dalla Relazione parlamentare alla Legge 269 del 1998 fornita dal Ministero per le Pari Opportunità.

Di grande rilevanza per potenziare l'impegno di tutte le istituzioni contro i fenomeni della tratta degli esseri umani e dello sfruttamento è stata l'approvazione della **legge n. 228 dell'11 agosto 2003**, *Misure contro la tratta delle persone*. Con tale legge si colpisce tutta la "filiera" del meccanismo della tratta, che coinvolge soggetti e organizzazioni che agiscono in sinergia nei Paesi di origine, di transito e di destinazione delle vittime. Per quanto riguarda la protezione delle vittime, la legge istituisce il **Fondo per le misure anti-tratta**, finalizzato al finanziamento dei programmi di assistenza e di integrazione sociale in favore delle vittime. Di grande importanza, inoltre, è il recente **Disegno di legge 7 novembre 2003**, *Disposizioni in materia di lotta contro lo sfruttamento sessuale dei bambini e la pedopornografia*. Le norme in esso contenute si muovono non soltanto verso un inasprimento delle sanzioni, ma anche nella direzione di una previsione specifica di pene accessorie con un evidente funzione preventiva. In particolare, in materia di turismo sessuale, il DDL introduce due importanti innovazioni: la prima riguarda l'obbligatorietà *sine die* per gli operatori turistici di inserire nei materiali propagandistici l'avvertenza sulla perseguibilità anche in Italia dei reati di pedofilia commessi all'estero; la seconda, l'estensione della punibilità di chiunque partecipa a iniziative turistiche volte allo sfruttamento della prostituzione minorile. Una particolare attenzione è stata

riservata alla commissione di reati tramite l'uso di Internet, con la proposta della costituzione presso il Ministero dell'interno di un Centro Nazionale per il contrasto della pedopornografia su Internet. Tra gli organismi istituzionali, di fondamentale importanza, per dare attuazione agli impegni assunti dall'Italia in sede internazionale, è il **Comitato Interministeriale di Coordinamento per la lotta alla pedofilia** (CICLOPE) istituito nella primavera del 2002. Il Comitato ha il compito di assolvere 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.

Per quanto attiene le **aree di intervento e gli strumenti operativi**, vanno segnalati:

- Il *Codice di condotta dell'industria turistica italiana* e le iniziative di sensibilizzazione, contrasto e prevenzione del fenomeno, finalizzato a contrastare lo sfruttamento sessuale dei minori.
- Il *Codice di autoregolamentazione sulla tutela dei minori in TV*, varato nel 2002, e sottoscritto dalle maggiori associazioni delle emittenti nazionali e locali. Il Codice pone l'attenzione alle esigenze di bambini e adolescenti tramite la vigilanza del Comitato di controllo.
- *L'apporto del servizio pubblico radiotelevisivo nella tutela dei minori*, la RAI è fra i membri del Comitato CICLOPE, e il Segretariato sociale (RAI) si è impegnato nella lotta contro la pedofilia con attività di sensibilizzazione interna, attività di approfondimento e di documentazione.
- Il *Codice di autoregolamentazione "Internet e minori"*, il quale si pone come strumento di garanzia del diritto del minore a essere protetto dai

contenuti illeciti e nocivi diffusi sulla rete telematica. Il Codice vara un marchio di qualità “Internet@minori” che testimonia l’adesione al Codice da parte del soggetto che svolge attività imprenditoriale su Internet.

- Il *114 SOS Infanzia – Servizio nazionale telefonico gratuito di emergenza per i minori*, destinato a ricevere segnalazioni relative a situazioni di violazione dei diritti dei minori e di maltrattamento, a disposizione di bambini e adolescenti che denuncino abusi o altre gravi difficoltà.
- Il *Numero verde nazionale antitratta*, il servizio è attivo 24 ore su 24 e riceve richieste di informazioni e di aiuto direttamente dall’utenza, vaglia e seleziona le chiamate ritenute attendibili e avvia le procedure per mettere in contatto le vittime con le postazioni locali.

Nel Rapporto viene dettagliatamente descritto anche il **sistema integrato di servizi e azioni per la prevenzione, il contrasto e la lotta alla pedofilia e allo sfruttamento sessuale in danno di minori**, del quale si evidenziano gli aspetti programmatici e il ruolo delle autonomie locali:

- Il *Fondo nazionale per le politiche sociali*, che finanzia il sistema dei piani sociali regionali e di zona che costituiscono la cornice attuativa della rete integrata di servizi alla persona.
- Il *Piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali 2001-2003*, tra gli obiettivi prioritari stabiliti, con finalità di protezione dei minori dalla violenza, ci sono la valorizzazione e il sostegno delle responsabilità familiari e il rafforzamento dei diritti dei minori.
- Le *Regioni*, in considerazione della titolarità delle funzioni in materia di coordinamento e programmazione dei servizi sociali e sanitari, ormai esercitata in via esclusiva dalle Regioni. Sono 12 le Regioni che hanno

già adottato leggi, delibere o altri atti amministrativi inerenti i temi del maltrattamento, abuso o sfruttamento sessuale dei minori.

Altra questione rilevante, che il Rapporto prende in considerazione è **l'attività di prevenzione, promozione, diffusione e sensibilizzazione sui contenuti del Protocollo Opzionale**, tale attività si articola in:

- *Campagne nazionali di prevenzione e sensibilizzazione*, anche televisive di comunicazione anti-pedofilia da mandare in onda sulle reti nazionali e regionali.
- *La cultura della prevenzione*, che trova la sua prima e naturale sede nella scuola, soprattutto nella lotta contro l'abuso e lo sfruttamento sessuale.
- *Iniziative di informazione, formazione e aggiornamento rivolte agli operatori del settore*, per la consapevolezza dell'importanza di creare risorse professionali specializzate.

Di fondamentale importanza, inoltre, sono le azioni di **tutela del minore in quanto vittima nel processo e nel post-processo**, le quali si sostanziano in diversi strumenti quali:

- *Programmi di assistenza e recupero psicoterapeutico dei minori vittime di abuso sessuale*, finanziate anche con la vendita dei beni confiscati (secondo comma art.17 legge 3/08/98).
- *Progetti di protezione sociale* in applicazione dell'articolo 18 del Decreto Legislativo 286/1998, il quale prevede lo stanziamento di risorse finanziarie per la realizzazione di specifici programmi di protezione sociale per le vittime di tratta e sfruttamento nel circuito della prostituzione coatta.

Infine, per una completa panoramica dei problemi trattati, si sottolinea il tema della **protezione della salute dei minori vittime di abuso**. La strategia del Governo in materia di promozione e tutela della salute dei bambini vittime di abuso e sfruttamento trova espressione nel nuovo *Piano sanitario nazionale 2003-2005*.

Il Piano si colloca in uno scenario segnato da importanti cambiamenti nell'assetto politico-istituzionale in seguito al processo di sempre maggiore decentramento federalista dei poteri dello Stato alle Regioni, che nel sistema dell'assistenza segue una logica di sussidiarietà. Il ruolo dello Stato in materia di sanità si trasforma, da una funzione di organizzatore e gestore di servizi a quella di garante dell'equità sul territorio nazionale. Tra i progetti prioritari del Piano sanitario nazionale due sono immediatamente rilevanti rispetto alle politiche di prevenzione dell'abuso e dello sfruttamento sessuale: a) attuare, monitorare ed aggiornare l'accordo sui livelli essenziali ed appropriati di assistenza, e ridurre le liste di attesa; b) promuovere il territorio quale primaria sede di assistenza e di governo dei percorsi sanitari e sociosanitari. L'obiettivo è quello di valorizzare l'assistenza di base, tra cui la pediatria; inoltre, la riorganizzazione dei servizi territoriali di base vuole conseguire obiettivi di efficacia ed efficienza nell'erogazione delle prestazioni. L'integrazione tra sociale e sanitario è indispensabile per affrontare e gestire i casi di bambini vittime di violenza e lavorare con le loro famiglie. Il Ministero degli Affari Esteri opera anche nei *programmi di cooperazione allo sviluppo*, con l'obiettivo di eliminare le condizioni sociali ed economiche che favoriscono il diffondersi dello sfruttamento sessuale dei minori, come povertà, emarginazione, discriminazione, conflitti e criminalità di cui spesso i minori sono oggetto nei propri Paesi di origine. **Il Rapporto è stato approvato dal Comitato**

in seduta plenaria il 6 maggio 2004. Si è quindi provveduto alla sua traduzione in inglese e alla conseguente trasmissione alle competenti autorità delle Nazioni Unite.