

ATTI PARLAMENTARI

XIV LEGISLATURA

---

# CAMERA DEI DEPUTATI

---

Doc. CXXI  
n. 5

## RELAZIONE

SULL'ATTIVITÀ SVOLTA DAL COMITATO INTERMINI-  
STERIALE DEI DIRITTI DELL'UOMO NONCHÉ SULLA  
TUTELA E RISPETTO DEI DIRITTI UMANI IN ITALIA

(Anno 2004)

*(Articolo 1, comma 2, della legge 19 marzo 1999, n. 80)*

**Presentata dal Ministro degli affari esteri**

(FINI)

---

**Trasmessa alla Presidenza il 4 luglio 2005**

---

PAGINA BIANCA

**INDICE**

INTRODUZIONE .....	Pag.	5
1. Attività del Comitato Interministeriale dei diritti umani nel 2004		
Premessa .....	»	6
1.1 La preparazione e la discussione dei Rapporti Periodici sulla applicazione in Italia delle Convenzioni NU in materia di diritti umani .....	»	9
a) Il Primo Rapporto sull'attuazione del Protocollo Opzionale alla Convenzione sui Diritti dei Fanciulli coinvolti nella vendita, prostituzione e pornografia .....	»	10
b) Il Primo Rapporto sull'attuazione del Protocollo Opzionale alla Convenzione sui Diritti dei Fanciulli coinvolti nei conflitti armati .....	»	17
c) Il Piano Nazionale d'Azione sui seguiti della Sessione Speciale dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite sul Fanciullo (UNGASS) .....	»	22
d) Il IV Rapporto sul Patto Internazionale sui Diritti Economici, Sociali e Culturali .....	»	26
e) Il XIV-XV Rapporto previsto dalla Convenzione per l'Eliminazione di Ogni Forma di Discriminazione Razziale (CERD) .....	»	34
f) Il IV-V Rapporto relativo alla Convenzione per l'Eliminazione di Ogni Forma di Discriminazione nei confronti della Donna (CEDAW) .....	»	41
1.2 La tutela dei diritti umani in Italia		
Premessa .....	»	49
a) La tortura e la situazione delle carceri .....	»	51
b) I fenomeni di natura razzista e xenofoba .....	»	57
c) Il tema dell'asilo ed i flussi migratori .....	»	60
d) Il traffico di esseri umani .....	»	64
e) La tutela dei diritti dei minori .....	»	67
f) La protezione dei diritti delle donne .....	»	73
g) L'educazione ai diritti umani .....	»	80

h) Disabili .....	Pag.	84
i) Coppie di fatto .....	»	86
APPENDICE .....	»	91
2. Attività internazionali .....	»	92
2.1 Attività di protezione e promozione dei diritti umani a livello Comunitario .....	»	92
2.2 Il contributo del Comitato alla partecipazione italiana all'attività degli Organi delle Nazioni Unite .....	»	94
a) La Commissione per i Diritti Umani (Ginevra, 15 marzo – 23 aprile 2004) .....	»	94
b) L'Assemblea Generale, i lavori della Terza Com- missione (New York, 4 ottobre – 24 novembre 2004) .....	»	99
2.3 La partecipazione del Comitato ad altri eventi ed attività internazionali e nazionali .....	»	103
a) La partecipazione del Comitato alla II Conferenza Intergovernativa sull'Infanzia (Sarajevo, 13 – 15 maggio 2004) .....	»	103
b) La costituzione della Fondazione Medchild e il protocollo d'intesa con il Ministero Affari Esteri.	»	104

## 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.**



**b. Primo Rapporto sull'attuazione del Protocollo Opzionale alla Convenzione sui Diritti del Fanciullo sul coinvolgimento dei fanciulli nei conflitti armati.**

E' il primo Rapporto presentato dall'Italia riguardante l'attuazione del Protocollo Opzionale sul coinvolgimento dei fanciulli nei conflitti armati. L'Italia rispetta il diritto internazionale di guerra come specificato nelle quattro Convenzioni di Ginevra del 1949 e relativi Protocolli del 1977 sul diritto internazionale umanitario, e la Convenzione sui Diritti del Fanciullo, il cui art. 38 dispone la protezione dei fanciulli e proibisce il loro coinvolgimento nei conflitti armati. Per quanto riguarda il divieto di coinvolgere direttamente i minori nei conflitti armati, il Rapporto ricorda che tra i membri delle Forze Armate in Italia non vi sono persone di età inferiore ai diciotto anni. La **legge n. 191 del 31 maggio 1975** proibisce il reclutamento in Italia di giovani sotto i diciotto anni, incluso il reclutamento e l'arruolamento nelle scuole militari. La **legge n. 2 dell'8 gennaio 2001** inoltre, proibisce ugualmente il coinvolgimento dei minori di anni diciotto in attività condotte in regioni dove sono in corso combattimenti. Secondo la stessa legge, le persone che non hanno compiuto il diciottesimo anno di età non possono essere reclutati in maniera coatta nelle Forze Armate.

Secondo la Convenzione sui Diritti del Fanciullo, le persone sotto i diciotto anni godono di una speciale protezione. Riguardo a tale protezione, in Italia il reclutamento volontario consiste nell'ammissione alle scuole militari, dove gli studenti ricevono un'educazione in materie tradizionali classiche e scientifiche, un'educazione militare, nello sport e in educazione fisica. Questo tipo di educazione non è quella di tipo professionale, ma è preliminare ad una eventuale

specializzazione in un'accademia militare. L'età minima per l'ammissione alla scuola militare è stabilita ogni anno per giovani che hanno un'età compresa tra i 15 e i 17 anni.

In Italia vi sono le seguenti scuole che operano sotto il controllo delle Forze Armate italiane:

- Scuola Militare "Nunziatella", Napoli;
- Scuola Militare "Teuliè", Milano;
- Scuola Militare Navale "Francesco Morosini", Venezia.

L'età minima di ammissione a queste scuole è 15 anni. E' però importante sottolineare che gli studenti di queste scuole non fanno parte delle Forze Armate e non hanno uno status militare se comparato con quello di un militare. Anche in caso di mobilitazione o di un conflitto armato, il loro status rimane sempre lo stesso: essi non possono prendere direttamente parte alle ostilità.

Nelle procedure di ammissione, per verificare l'età dei candidati, tutte le istanze devono essere firmate dai candidati e dai loro genitori o tutori. Questo significa che i genitori o i tutori legali hanno la responsabilità per le informazioni dichiarate in tali istanze. Tutti i candidati che superano l'esame preliminare di ammissione devono mostrare un documento di identità o altro documento valido. L'educazione nelle scuole militari, con durata triennale, non ha come primario obiettivo quello di inserire gli studenti nelle unità militari, ma di fornire loro un'ampia educazione. Le attività militari conferiscono agli studenti una formazione militare di base, indipendentemente dalle loro future scelte. Il personale docente in tali scuole può essere militare o meno, in quest'ultimo caso gli insegnanti provengono dal Ministero dell'Istruzione.

L'effettiva esecuzione e attuazione delle disposizioni del Protocollo è stata posta in essere con l'adozione della **legge n. 46 del 11 marzo 2002**. Con questa legge il Protocollo Opzionale è considerato legge dello Stato ed è applicabile nella giurisdizione interna. L'obiettivo di diffondere a livello nazionale tale Protocollo è una priorità per l'Italia. A questo proposito, uno dei primi esempi è stato il *workshop* internazionale **“Filling Knowledge Gaps: A Research Agenda on the Impact of Armed Conflict on Children”**, che si è svolto dal 2 al 4 luglio 2001 a Firenze presso l'Istituto degli Innocenti. Tale Gruppo di lavoro si è concentrato lungo la strada della conoscenza attuale su fanciulli e conflitti armati, disponendo nuovi percorsi e prospettive per ulteriori ricerche, occupandosi delle funzioni metodologiche e pratiche del programma di ricerca. Una delle conclusioni del Gruppo di lavoro è stata la decisione di avviare un programma di ricerca sull'impatto dei conflitti armati sui fanciulli, mirato soprattutto a informare e rinforzare il processo decisionale e le azioni a favore dei bambini coinvolti nelle guerre. Un altro esempio per richiamare l'attenzione dell'opinione pubblica su tali tematiche è stato il **V Forum Europeo sui Diritti Umani su “Protezione dei fanciulli secondo il diritto internazionale”**, che si è svolto dal 10 all'11 dicembre 2003 a Roma, dove il tema dei bambini e dei conflitti armati è stato uno degli argomenti discussi. Organizzato dal Ministero degli Affari Esteri nel contesto della Presidenza italiana dell'Unione Europea. Il tema “Fanciulli e conflitti armati” è stato uno degli argomenti discussi nelle tre tavole rotonde, con specifico riferimento alle nuove **Linee Guida dell'UE su fanciulli e conflitti armati** adottate l'8 dicembre 2003 dal Consiglio degli Affari Generali dell'UE. Tali Linee Guida definiscono dettagliatamente l'azione che l'Unione Europea intende porre in essere per contribuire a far fronte alle drammatiche conseguenze che i conflitti

hanno sulla vita di milioni di bambini nel mondo. Le Linee Guida sono la prima vera strategia politica dell'Unione Europea sui fanciulli, e costituiscono così un passo decisivo verso un'ampia presenza dei diritti dei fanciulli in ogni parte dell'agenda politica dell'Unione. Una lista di specifiche raccomandazioni e proposte è stata discussa durante la sessione finale del Gruppo di lavoro. In particolare, è stato proposto di:

- Accogliere calorosamente l'adozione da parte del Consiglio degli Affari Generali dell'UE delle Linee Guida su fanciulli e conflitti armati;
- Riconoscere il significato delle Linee Guida come un importante progresso nella pratica dell'Unione nel campo dei diritti umani;
- Continuare la partnership tra l'UE, società civile, le NU ed altri attori;

Ulteriore esempio di diffusione del Protocollo Opzionale a livello nazionale è stato la creazione della **Coalizione Italiana per Fermare l'Uso di Bambini Soldato (CSC)**, fondata nel 1999 come uno dei *networks* nazionali della Coalizione Internazionale che unisce organizzazioni nazionali, regionali e internazionali e *networks* in Africa, Asia, Europa, America Latina e Medio Oriente. La Coalizione Italiana lavora per bandire il reclutamento e l'uso di bambini soldato, e incoraggia *networks* per promuovere la smobilitazione di bambini soldato e il loro reintegro nella società. Quest'azione include anche il coinvolgimento attivo di attori internazionali, quali il Consiglio di Sicurezza delle NU e il Comitato sui Diritti del Fanciullo.

Per quanto riguarda il contributo italiano alla cooperazione internazionale bilaterale e multilaterale per l'esecuzione del Protocollo Opzionale, il Rapporto riporta alcune iniziative come: **l'Iniziativa Speciale della Cooperazione Italiana in favore dei bambini e adolescenti coinvolti in conflitti armati e vittime**

**della guerra** del 2002. Tale iniziativa ha uno scopo principale: venire incontro ai bisogni urgenti di un certo numero di paesi in conflitto o in situazione di post-conflitto, come Colombia, Sierra Leone, Sri Lanka, Sudan, Uganda, Mozambico, Bosnia ed Eritrea. Per prevenire il coinvolgimento dei bambini nei conflitti armati, e sostenere la loro riabilitazione, con un'attenzione particolare verso la riabilitazione fisica e psicologica dei bambini e adolescenti che hanno subito violenza e sono traumatizzati. Per ciò che attiene i progetti di cooperazione nel campo della protezione dei fanciulli contro il coinvolgimento nei conflitti armati, il Rapporto sottolinea due iniziative:

- La prima è un programma multilaterale che coinvolge le Regioni italiane e le Ong italiane per la **“Protezione dei diritti dei fanciulli in Nicaragua e la lotta contro la povertà e le peggiori forme di sfruttamento dei fanciulli”**. Il programma è focalizzato sulla prevenzione e la lotta alle peggiori forme di sfruttamento sul lavoro e abuso sessuale contro i fanciulli.
- la seconda è un progetto bilaterale di cooperazione in Bosnia (cofinanziato anche dalle regioni Marche ed Emilia Romagna) per la **“Protezione e la reintegrazione dei minori con handicap fisico e psicologico”**. In particolare il programma si occupa della protezione e del reintegro nella società dei minori disabili, e della ricerca nella Bosnia di una via per integrare differenti servizi sociali per le persone disabili.

**c. Il Piano Nazionale d'Azione sui seguiti della Sessione Speciale dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite sul Fanciullo (UNGASS)**

L'impegno assunto dall'Italia a chiusura della Sessione Speciale dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite sul Fanciullo (UNGASS), che si è tenuta a New York dall'8 al 10 maggio 2002, ha comportato un'apposita riflessione circa le modalità di procedura per la compilazione del Piano Nazionale d'Azione dell'Italia sui seguiti di tale incontro internazionale. Sulla base della rispettiva competenza – sostanziale del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, procedurale del Ministero degli Affari Esteri – nella seconda metà del 2003 il Comitato Interministeriale dei Diritti Umani ha ritenuto opportuno riattivare l'attività dell'apposito Gruppo di Lavoro, istituito nel maggio 2002, concretizzatasi nelle riunioni che hanno avuto luogo nei mesi di ottobre e novembre 2003 e gennaio e febbraio 2004, allargandolo anche a rappresentanti del Ministero delle Comunicazioni. Inoltre si sono tenuti alcuni incontri ad hoc con Ong impegnate in favore dei diritti dell'infanzia. In questa circostanza questo è stato incaricato dell'esame del Piano Nazionale d'Azione e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva (2002 – 2004), documento elaborato dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali in collaborazione con l'Osservatorio per l'Infanzia e l'Adolescenza. Il Piano era già stato sottoposto ad un'attenta lettura della Commissione Parlamentare per l'Infanzia e l'Adolescenza, presieduta dall'on. Burani Procaccini. Pertanto, obiettivo dell'analisi condotta dal Gruppo di Lavoro è stata la verifica delle informazioni fornite in conformità alle indicazioni ed ai quesiti indirizzati agli Stati partecipanti alla Sessione Speciale, secondo quanto emerso dai dibattiti e riportato nei documenti adottati a conclusione della Sessione, ovvero la Dichiarazione ed il Piano d'Azione sui seguiti dell'UNGASS.

A seguito di tale esame, il Gruppo di Lavoro, ha deciso di effettuare una integrazione sul Piano medesimo attraverso apposite schede di aggiornamento, inseribili in forma allegata, concernenti alcuni aspetti di particolare importanza per la materia e non inclusi nel precedente documento in quanto temporalmente posteriori, al fine di renderlo più consono alle Linee-Guida Ungass.

Tra i temi più rilevanti possono essere citati: l'istituzione del servizio **“Codice di emergenza 114”**; dei codici di autoregolamentazione **“Internet e minori”** e **“Tv e minori”**; la cooperazione giudiziaria legata al fenomeno della sottrazione di minori da parte dei genitori disciplinata dal Regolamento adottato dal Consiglio dell'Unione il 27 novembre 2003; le proposte per la creazione di un **Difensore civico per i minori**; i contenuti del Programma Operativo Nazionale – PON - “Scuole per lo Sviluppo (2000-2006); l'attività della cooperazione italiana allo sviluppo per le tematiche legate al mondo dell'infanzia e dell'adolescenza.

In attuazione degli impegni assunti, il Governo indica per ciascuno degli obiettivi e dei traguardi specifici individuati dal presente Piano la scadenza temporale del 31 dicembre 2004. L'attuazione dei principi in questo Piano d'azione necessariamente passa attraverso una serie di impegni di natura legislativa.

In primo luogo l'emanazione di una normativa che integri l'attuale disciplina a sostegno della maternità e paternità, anche in riferimento alla famiglia adottiva e affidataria. Il Governo ha il compito di sollecitare le Regioni ad emanare leggi inerenti le politiche sociali per la famiglia, e gli Enti Locali ad elaborare i piani di Zona in attuazione della legge n° 328/2000. Il Governo si è impegnato a completare l'adeguamento della legislazione italiana ai principi della Convenzione ONU, con la modificazione di quelle disposizioni che non risultano del tutto coerenti ad essi. Inoltre, si è impegnato ad istituire l'**Ufficio di pubblica tutela**

**del minore**, in maniera conforme ai principi sanciti nel Documento conclusivo della Sessione Speciale dell'Assemblea Generale delle NU; tale autorità deve avere il compito di tutelare i diritti e gli interessi dei minori e vigilare sull'applicazione delle convenzioni internazionali. Al fine di assicurare una corretta percezione dei bisogni dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia, il Governo intende inoltre realizzare il **Sistema Informativo Nazionale sulla condizione dell'infanzia e dell'adolescenza**; completare il Sistema Informativo sul lavoro minorile Istat-Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali; individuare sistemi di registrazione costanti e omogenei dell'incidenza del fenomeno dell'abuso all'infanzia in tutte le sue forme; favorire la partecipazione dei bambini e degli adolescenti ai processi di elaborazione delle politiche che li riguardano; realizzare una **programmazione televisiva "a misura di bambino"**; dedicare particolare attenzione alla tutela sanitaria, in conformità ai principi del Documento conclusivo della Sessione Speciale dedicata all'infanzia.

Infine, il Governo riconosce la necessità di attivare strumenti adeguati a livello legislativo e di intervento finanziario per rendere possibile la chiusura degli Istituti per minori entro il 2006. Per quel che riguarda la cooperazione internazionale al servizio dell'infanzia, occorre rafforzare gli interventi di cooperazione per lo sviluppo sostenibile al fine di consolidare i diritti dei bambini e degli adolescenti dei paesi poveri, poiché ne sono la risorsa primaria e più importante per lo sviluppo dell'economia, nella lotta alla povertà. A fronte di ciò si ritiene necessario che, nell'auspicata riforma della Cooperazione allo Sviluppo nell'ambito del MAE, si rafforzi e si strutturi la realizzazione di una precisa funzione di raccordo che funga da coordinamento operativo tra il Ministero e le



altre istituzioni che si occupano di infanzia e di adolescenza nei PVS, evitando la frammentazione delle competenze e delle strategie di azione.

**d. Il IV Rapporto sul Patto Internazionale sui Diritti Economici, Sociali e Culturali.**

Il 24 aprile 2003 è stato presentato dall'Italia il IV° Rapporto periodico sul Patto Internazionale sui Diritti Economici, Sociali e Culturali ai competenti organismi delle Nazioni Unite. Tale Rapporto, come anche i precedenti, è stato elaborato come parte delle attività istituzionali del Comitato Interministeriale per i Diritti Umani, che ha messo a punto uno speciale Gruppo di Lavoro dal quale è uscito fuori un progetto di Rapporto che è stato poi approvato in seduta plenaria dal Comitato stesso. Nell'elaborazione di tale Rapporto sono state tenute in considerazione le osservazioni e le raccomandazioni formulate dal Comitato sui Diritti Economici, Sociali e Culturali durante la discussione del precedente rapporto. Il IV Rapporto è stato inoltre distribuito a varie organizzazioni non governative per commenti e osservazioni.

Il Rapporto è stato diviso in due parti: la prima dedicata ai seguiti di alcune delle precedenti raccomandazioni, la seconda fornisce un quadro che illustra l'esecuzione delle disposizioni del Patto in Italia durante il periodo 1998-2001. Nella seconda parte, particolare risalto è stato dato alla discussione sulla politica del Governo in diversi settori coperti dalle disposizioni del Patto, incluso il contenuto di alcuni piani nazionali ( Piano Nazionale per le azioni e i servizi sociali, Piano d'azione per combattere l'esclusione) adottati nel 2001.

Tra i temi di maggiore interesse trattati dal IV° Rapporto vanno segnalati:

- **L'occupazione femminile**, rientrando nel punto sulle discriminazioni. In base ai dati ISTAT, il numero totale dei lavoratori è aumentato di 1,168,000 tra il 1997 e il 2000, e più di 700,000 di questi nuovi lavoratori sono donne. Sulla

base di questi dati si può affermare che l'occupazione femminile ha raggiunto in Italia livelli accettabili, in linea con il resto dei paesi UE. La crescita dell'occupazione femminile è stata accompagnata da un aumento del numero dei così detti lavori atipici, la grande flessibilità di queste forme di lavoro ha dato alle donne una genuina opportunità di entrare nel mondo del lavoro e prospettive di carriera.

- **Uguaglianza di genere** nella formazione. Il Ministero dell'Istruzione dell'Università e della Ricerca ha intrapreso diverse iniziative per sostenere e promuovere l'uguaglianza di genere nel periodo 1997-2000. Tra queste, lo Statuto degli studenti di ambo i sessi della scuola secondaria, il quale specificatamente sollecita l'importanza dell'uguaglianza di genere; il finanziamento del programma POLITE (Uguaglianza di Genere nella Scuola) con l'obiettivo di conformare i libri di testo al principio di tale uguaglianza.
- **Il diritto al lavoro**, che ha riguardato diversi aspetti tra i quali: a) la serie di misure intraprese per realizzare esperienze pratiche di lavoro non contrattuali, come i tirocini; b) la formazione professionale, con la decisione di perseguire una più stretta integrazione tra la formazione professionale scolastica ed il lavoro; c) la serie di iniziative intraprese per contrastare il fenomeno del lavoro nero, sia attraverso incentivi alle imprese per emergere dall'illegalità, che rinforzando le attività di controllo, ispezione e le relative sanzioni. Questa è stata la direzione presa da vari decreti legislativi dal 1989 al 2001, tra questi quello n°383 del 18 ottobre 2001, che prevede per i datori di lavoro la possibilità di un'amnistia per la regolarizzazione delle violazioni di imposta e di previdenza sociale; d) il tema della flessibilità, con i nuovi sviluppi in termini di orario di lavoro e programmi flessibili destinati a favorire la crescita

dell'occupazione e rendere il mercato più competitivo, in linea con le misure prese nel resto dell'Europa; e) l'assistenza alla mobilità dal sud verso il centro e il nord d'Italia, a tale riguardo è il decreto ministeriale del 22 gennaio 2001 con lo scopo di fornire sostegno finanziario ai giovani del sud che intendono spostarsi verso il centro-nord per la loro formazione professionale.

- **Il diritto a giuste e favorevoli condizioni di lavoro**, che ha riguardato sia la sicurezza sul posto di lavoro che il diritto di sciopero. La lotta contro gli incidenti sul lavoro è stata, e rimane, una delle priorità del Governo, il quale ha realizzato strumenti di prevenzione (il progetto "Charter 2000": un piano di azione contro gli incidenti sul lavoro) e intrapreso un'azione contro le forme di comportamento illecite e illegali (una task force di ispettori del lavoro e dei Carabinieri).
- **I sindacati**: la contrattazione collettiva rappresenta la massima espressione di indipendenza di cui godono tali sindacati. L'estensione della partecipazione al processo decisionale che include nuove forze e gruppi attraverso procedure di dialogo sociale e di azione concertata, è diventata una pietra miliare in una nuova era di democrazia sociale e civile. Il Patto sociale per lo sviluppo e l'impiego, siglato il 22 dicembre 1998, rappresenta il passo più significativo preso in tale direzione negli ultimi cinque anni.
- **Strategie contro la povertà e l'esclusione sociale**, tali strategie sono precisate nella legge quadro 328/2000. Seguendo l'approvazione di questa legge, è stato varato nell'aprile 2001 un Piano sociale completo che copre gli anni 2001-2003. Tale Piano definisce cinque priorità politiche: sostenere le responsabilità della famiglia; aumentare i diritti del fanciullo; combattere la povertà; sostenere le persone non autosufficienti (soprattutto disabili)

- attraverso servizi di aiuto a domicilio; promuovere l'inserimento di gruppi con specifici problemi (immigrati, tossicodipendenti, adolescenti).
- **Protezione e assistenza alle famiglie**, negli ultimi anni attraverso diverse misure legislative sono state introdotte una serie di azioni a sostegno delle famiglie, come ad esempio: un fondo nazionale per sostenere le famiglie che pagano un affitto; benefici per quelle con almeno tre figli; un assegno di maternità e un reddito minimo di inserimento; il decreto legislativo del 2001 con cui si è voluta incoraggiare la partecipazione di entrambi i genitori alle responsabilità familiari; le diverse forme di sostegno economico; progetti di supporto per le famiglie in difficoltà e di contrasto alla violenza e povertà domestica; aumento delle detrazioni per i figli a carico; fondi per le scuole materne; infine le Regioni hanno approvato una serie di leggi a protezione e sostegno della famiglia.
  - **Il reddito minimo di inserimento**, introdotto su base sperimentale dal decreto legislativo 237/1998. Tale reddito è una misura per combattere la povertà e l'esclusione sociale, prevede inoltre programmi personalizzati e un sostegno al reddito nella forma di trasferimenti monetari.
  - **Disabili**, ci sono 2,686,000 disabili che vivono in Italia, 754,000 di questi vivono soli. Lo Stato continua a promuovere e coordinare politiche sociali e sanitarie e fornisce aiuto economico per assicurare che le nuove azioni che sono state introdotte possano svilupparsi completamente. La legge 68/1999 prevede la creazione di un fondo per il diritto al lavoro dei disabili. Tra le varie iniziative prese dal Governo, vi è anche un servizio di telefono gratuito che fornisce consigli ed altri servizi alle associazioni, agli operatori sociali e alle famiglie. Il decreto legislativo 151/2001 regola l'assenza dal lavoro per le

persone che si occupano di familiari disabili e il pagamento della relativa assenza. A livello europeo, il Governo italiano ha preso parte ad un progetto di ricerca per fornire sostegno e per integrare le persone disabili in età lavorativa. Il 2003 è stato l'anno internazionale delle persone disabili.

- **Diritto all'educazione**, negli ultimi anni '90 le politiche per l'educazione sono state focalizzate sul principale obiettivo di combattere il fenomeno dell'abbandono scolastico. Oltre a quello dell'incremento della qualità dell'insegnamento a tutti i livelli, attraverso una serie di iniziative come: il principio dell'autonomia scolastica che è partito con la legge n. 59 del 5 marzo 1997, la quale ha dato statuto legale ad ogni istituto educativo con autonomia didattica e organizzativa; un nuovo sistema di formazione per gli insegnanti; l'incremento della spesa per l'educazione. Nel 1999 è stata introdotta un'importante riforma per espandere e diversificare la formazione professionale, ciò con l'obiettivo di fornire l'Italia di un sistema di formazione professionale paragonabile a quelli degli altri paesi europei. Per quanto attiene la formazione universitaria, con la riforma è stato elaborato un differenziato sistema educativo universitario di stampo europeo per ridurre significativamente la percentuale di abbandono, e sviluppare le abilità che possono essere usate nel mercato del lavoro così da ridurre la disoccupazione giovanile. Il nuovo sistema è entrato pienamente in funzione nell'anno accademico 2001/2002. Infine, per quanto riguarda gli immigrati, la legge 40/1998 prevede la promozione di corsi di formazione e di lingua italiana per bambini ed adulti stranieri.

Il 15 e il 16 novembre 2004 la delegazione italiana guidata dal Presidente del CIDU Min. Fallavollita e composta da rappresentanti dei Ministeri Interno, Salute,

Lavoro e Politiche Sociali, Pari Opportunità e del CNEL, ha presentato e discusso il IV Rapporto sui Diritti Economici, Sociali e Culturali.

Il Comitato sui Diritti Economici, Sociali e Culturali, in chiusura della sua 33° sessione (8-26 novembre 2004), ha reso note le sue **osservazioni conclusive** al IV Rapporto presentato dall'Italia.

Tra le note di apprezzamento di tale Rapporto da parte del Comitato vanno ricordate: l'approvazione della legge 30 maggio 2003 che ha modificato l'art. 51 della Costituzione Italiana, che introduce il principio di eguale opportunità tra uomini e donne per l'ingresso in politica; le misure approntate per combattere il fenomeno del traffico di persone, compresa l'adozione della legge 288 dell'8 agosto 2003 sul traffico di esseri umani; l'istituzione, sotto il Ministero delle Pari Opportunità, dell'Ufficio Nazionale Antidiscriminazioni Razziali per promuovere l'uguaglianza e combattere le discriminazioni basate sulla razza o sull'origine etnica; gli sforzi da parte del Governo per ridurre la disoccupazione; la regolarizzazione dello status di 700,000 lavoratori immigrati in Italia; il tasso di mortalità infantile, diminuito costantemente durante gli ultimi periodi riportati; il fatto che il Piano Sanitario Nazionale ha esteso la sua copertura agli immigranti irregolari, di modo che possano ricevere il trattamento medico come anche le prestazioni di base e urgenti; infine, la partecipazione attiva della società civile nel monitoraggio dell'attuazione del Patto, compresa la grande mole di informazioni al Comitato.

Come in tutte le osservazioni conclusive il Comitato ha anche espresso alcuni motivi di preoccupazione, tra questi, quelli più rilevanti sono stati: la mancanza di un'istituzione nazionale dei diritti umani indipendente, la quale possa conformarsi ai Principi di Parigi (Risoluzione dell'Assemblea Generale 48/134); il

livello di sostegno allo sviluppo che è ancora al di sotto del *target* delle Nazioni Unite di uno 0.7% del P.I.L.; malgrado le misure adottate per combattere il razzismo e la discriminazione, il Comitato rimane preoccupato dall'attuazione limitata di tali misure, in particolare per il fatto che non sono stati stabiliti degli strumenti a livello locale o regionale per monitorare il razzismo e la discriminazione; la legge n°189 del 2002 sull'immigrazione, che introducendo uno stretto legame tra il contratto di lavoro e la durata del permesso di soggiorno, può ostacolare il godimento da parte dei lavoratori immigrati e delle loro famiglie dei diritti economici, sociali e culturali stabiliti dal Patto. Ed ancora: preoccupazione per la persistente esistenza di una diffusa economia sommersa, che ostacola il godimento dei diritti economici, sociali e culturali dei lavoratori, compresi i bambini e per le diseguaglianze tra Regioni, ed il livello di povertà nel sud del Paese. Il Comitato ha sottolineato l'assenza di una organica legislazione sul diritto d'asilo; le crescenti difficoltà incontrate dalle donne con bambini nel trovare e mantenere un lavoro, parzialmente dovute alla mancanza di servizi per i bambini; la difficile situazione dei Rom che vivono in accampamenti fatiscenti, in condizioni igieniche precarie e con scarse prospettive di lavoro; la scarsità di unità abitative sociali per le famiglie a basso reddito.

Tra le sue raccomandazioni, il Comitato ha invitato l'Italia a prendere in considerazione la ratifica della Convenzione Internazionale sulla protezione dei diritti di tutti i lavoratori migranti e dei membri delle loro famiglie. Inoltre, ha sollecitato l'avvio del Reddito Minimo d'Inserimento a livello nazionale per combattere la povertà, appropriate misure per adottare un'organica legislazione in materia di diritto d'asilo, e per promuovere l'integrazione delle popolazioni Rom



nelle comunità locali. Il Comitato infine ha ricordato all'Italia che il suo quinto rapporto periodico dovrà essere presentato entro il 30 giugno 2009.

**e. Il XIV-XV Rapporto previsto dalla Convenzione per l'Eliminazione di Ogni Forma di Discriminazione Razziale (CERD)**

L'Italia è tenuta a presentare nel 2005 il XIV-XV Rapporto periodico previsto dalla Convenzione per l'Eliminazione di Ogni Forma di Discriminazione Razziale e il Piano di Azione Nazionale per i Seguiti della Conferenza di Durban ai competenti organi delle NU. Anche per la realizzazione di tale Rapporto si è proceduto alla costituzione di un apposito Gruppo di Lavoro, il quale stante il carattere analogo degli argomenti, ha tenuto in considerazione il contributo costituito dal Piano Nazionale preparato per i seguiti della conferenza di Durban contro razzismo, xenofobia e discriminazione.

Data tale similarità d'argomenti, si è ritenuto utile incaricare il Gruppo di Lavoro Durban del reperimento dei contributi per la redazione di tale Rapporto. A differenza di un Piano, che deve fornire anche delle indicazioni sugli impegni da assumere per il futuro, un Rapporto deve focalizzarsi sulla situazione esistente. Quali utili spunti sono state anche utilizzate le osservazioni conclusive del Comitato sull'Eliminazione della Discriminazione Razziale, che ha esaminato il precedente Rapporto presentato dall'Italia. Il gruppo *ad hoc* del Comitato Interministeriale dei Diritti Umani per i seguiti della Conferenza di Durban e per la predisposizione del XIV-XV Rapporto del Governo Italiano previsto dalla CERD, si è riunito nei mesi di gennaio, febbraio, marzo e maggio.

Per quanto riguarda la presenza straniera in Italia, il Piano - completato nella Prima parte - mostra come la situazione appare avviata verso un percorso importante d'integrazione sociale, anche se va sempre tenuta alta l'attenzione verso ostacoli che inevitabilmente possono incontrarsi. Con riferimento al quadro

legislativo italiano su tale materia, la **legge n. 40 del 6 marzo 1998** ha rappresentato il primo esempio in Italia di legge organica ed omogenea per la disciplina dell'ingresso e del soggiorno degli stranieri non appartenenti all'Unione Europea, armonizzando così la nostra normativa con quella degli altri Paesi Europei e con gli accordi di Schengen.

La recente **legge n. 189 del 30/7/2002** s'inserisce in questo quadro normativo con significative innovazioni, volte soprattutto, ad un severo contrasto dell'immigrazione clandestina e del traffico criminale connesso. D'altro canto, lo straniero regolarmente soggiornante partecipa anche alla vita pubblica locale ed ha parità di trattamento con il cittadino relativamente alla tutela giurisdizionale, nei rapporti con la pubblica amministrazione e nell'accesso ai pubblici servizi. In merito all'integrazione degli immigrati, appare sempre più rilevante il ruolo delle Regioni, delle Province, e dei Comuni che sono chiamati a adottare tutte le misure ritenute idonee per rimuovere gli ostacoli che impediscono il pieno riconoscimento dei diritti e degli interessi dei cittadini stranieri in Italia. Il Piano affronta anche la questione dei rifugiati e richiedenti asilo, materia che con la recente nuova legge n. 189 del 2002 è stata significativamente modificata. In particolare sono state istituite le **Commissioni Territoriali per il riconoscimento dello status di rifugiato** e approntati **Centri di identificazione**. Tali Commissioni hanno il compito di determinare lo status di rifugiato ed è stata prevista anche la possibilità di un riesame dell'eventuale decisione negativa adottata in prima istanza. Tra le misure più rilevanti adottate è da segnalare il **Programma Nazionale Asilo (PNA)**, varato nell'aprile 2001. Tale Programma, che vede la partecipazione di 150 Comuni e 226 Centri d'accoglienza, ha rappresentato il primo intervento integrato a favore del richiedente asilo, in quanto lo accompagna

durante tutto l'iter del riconoscimento dello status. Il PNA ha realizzato una rete di accoglienza su tutto il territorio nazionale tale da consentire un'organica e coordinata gestione del fenomeno, e di conoscere in tempo reale il numero dei rifugiati e dei richiedenti asilo presenti in Italia. A tutti gli ospiti dei Centri vengono assicurati l'iscrizione al servizio sanitario nazionale, l'iscrizione a scuola dei minori, l'iscrizione a corsi di alfabetizzazione per adulti e a corsi di formazione professionale. Con riferimento alla lotta alle discriminazioni, nel 2003 è stato finalmente costituito presso il Dipartimento per le pari opportunità della Presidenza del Consiglio l'**Ufficio nazionale per la promozione della parità di trattamento e la rimozione delle discriminazioni fondate sulla razza e sull'origine etnica**. La costituzione dell'Ufficio di cui si riferisce dettagliatamente nella seconda parte del presente Rapporto mira all'istituzione, nell'ordinamento interno, di un presidio di riferimento per il controllo e la garanzia della parità di trattamento e dell'operatività degli strumenti di tutela, sua funzione generale è quella di svolgere attività di promozione della parità e di rimozione di qualsiasi discriminazione fondata sulla razza o sull'origine etnica. Il Rapporto ha illustrato anche le recenti misure contro la tratta degli esseri umani, l'Italia primo paese a dotarsi di una legislazione specifica ed organica in materia di tratta di esseri umani (art. 18 del T.U. sull'immigrazione), ha disciplinato in modo più puntuale e preciso, con la **legge n. 228/2003**, il reato di riduzione o mantenimento in schiavitù o in servitù e il reato di tratta di persone perfezionando così la normativa contenuta nel codice penale. Per quanto attiene poi i fenomeni di discriminazione linguistica, l'Italia ha provveduto con tempestività all'adozione di misure legislative, in conformità alle disposizioni contenute negli articoli 2 e 3 della Costituzione, che investono anche la minoranza linguistica zingara. In

ordine, poi, alla specifica tematica in esame, gli zingari cittadini italiani, hanno gli stessi diritti e doveri degli altri cittadini; se cittadini dell'Unione Europea, godono di pieno diritto di circolazione; se cittadini di altri Stati, sottostanno alle norme che regolano il soggiorno degli stranieri. Il fatto che esistano diverse leggi è già di per se un fatto importante, in quanto sono il riconoscimento degli zingari come minoranza etnica con cultura e lingua proprie. In tutte queste leggi è enunciato come elemento fondamentale di questa cultura il nomadismo: pertanto il diritto al nomadismo, e di conseguenza alla sosta, è ribadito esplicitamente.

Una delle questioni più interessanti prese in esame dal Rapporto è quella relativa alla **normativa sulla libertà religiosa**, tale normativa è attualmente in discussione alla Commissione Affari costituzionali della Camera dei Deputati. Obiettivo dell'iniziativa è essenzialmente la tutela della libertà religiosa, con riferimento sia ai singoli individui, sia alle associazioni ed alle organizzazioni aventi fini di religione e di culto. Il disegno di legge si compone di quattro capi: il primo riguarda la libertà di coscienza e di religione, il secondo si occupa delle confessioni religiose e del loro eventuale riconoscimento giuridico, il terzo è dedicato alla procedura per la stipulazione delle intese, il quarto contiene disposizioni finali e transitorie. Fino ad oggi sono state concluse ed approvate con legge le intese con diverse confessioni religiose diverse da quella cattolica.

In relazione alla questione della discriminazione razziale e lavoro, il legame tra contratto di lavoro e permesso di soggiorno è stato ulteriormente rafforzato dall'entrata in vigore della recente **legge n. 189 del 2002**, che prevede l'istituzione del "contratto di soggiorno per lavoro". Per quanto riguarda più specificamente la lotta alla discriminazione, tale legge, non ha modificato l'art. 43 del T.U. n. 286/98 che definisce discriminazione "ogni forma di comportamento

che, direttamente o indirettamente, comporti una distinzione, esclusione, restrizione o preferenza basata sulla razza, il colore, l'ascendenza o l'origine nazionale o etnica, le convinzioni e le pratiche religiose e che abbia lo scopo o l'effetto di distruggere o di compromettere il riconoscimento, il godimento o l'esercizio, in condizioni di parità, dei diritti umani e delle libertà fondamentali in campo politico, economico, sociale e culturale e in ogni altro settore della vita pubblica".

Nell'ambito del quadro normativo, la Direzione generale per l'immigrazione del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali ha avviato una serie di azioni volte a favorire l'integrazione degli stranieri immigrati in Italia e combattere la discriminazione. Sono stati, inoltre, stipulati Accordi di programma con le Regioni, finalizzati a promuovere la sperimentazione di azioni da riprodurre a livello nazionale, quali: progetti di alfabetizzazione e di formazione, di sostegno all'accesso all'alloggio, di mediazione culturale e di servizi integrati in rete.

Tra le iniziative di natura informativo-divulgativa, il Ministero del Lavoro e delle politiche Sociali, nel quadro di attuazione del Programma d'Azione Comunitario di Lotta alla Discriminazione, ha promosso:

- Tre Seminari Nazionali sul tema, che hanno coinvolto organismi come enti locali, organizzazioni non governative, università, istituti di ricerca.
- La terza Conferenza europea sulla discriminazione, "*Combattere la discriminazione: dalla teoria alla pratica*", svoltasi a Milano nel 2003.

In tema di sistemazione abitativa, è da rilevare che più di un imprenditore è consapevole che solo offrendo la possibilità di stabilizzare la residenza degli immigrati, di ricongiungerli con la famiglia, sia possibile avere lavoratori stabili e propensi ancora di più ad identificarsi con il lavoro. Inoltre, gli stranieri titolari di

carta di soggiorno e gli stranieri regolarmente soggiornanti in possesso di permesso di soggiorno almeno biennale e che esercitano una regolare attività di lavoro, hanno diritto di accedere, in condizioni di parità con i cittadini italiani agli alloggi di edilizia residenziale pubblica. E' ormai consolidata l'idea, tra gli imprenditori e gli stessi lavoratori italiani, che il ricorso a lavoratori extracomunitari sia una "necessità" per lo sviluppo delle aziende, in molti casi per la loro sopravvivenza. Pertanto il problema cruciale rimane quello delle politiche d'integrazione da parte di Regioni ed Autonomie locali sia in termini generali che settoriali, ad iniziare da Servizi che si debbono riorientare prendendo atto di questa nuova realtà di cittadini con diritti civili e sociali pari a quelli degli italiani. E' importante sottolineare il fatto che gli ostacoli maggiori all'integrazione degli immigrati non risiedono in azienda, dove si registrano soluzioni organizzative sulla base di un reciproco interesse tra lavoratori immigrati, lavoratori italiani ed imprese. Altra questione rilevante, presa in esame dal Rapporto, è la parità di accesso all'istruzione e di trattamento scolastico tra alunni italiani e stranieri. Un dato positivo può essere tratto dalla constatazione che la maggior parte degli istituti italiani ha previsto nella programmazione annuale iniziative d'educazione interculturale. Fondamentale per la tutela della salute, risulta l'approvazione da parte del Ministero della Salute del **Piano Sanitario Nazionale per il periodo 2003 - 2005**. Il Piano prende atto di uno scenario sociale e politico radicalmente cambiato, in cui il decentramento legislativo dallo Stato alle Regioni sta assumendo l'aspetto di una reale devoluzione improntata al criterio della sussidiarietà. Al presente Piano è affidato il compito di delineare gli obiettivi da raggiungere per attuare la garanzia costituzionale del diritto alla salute e degli altri diritti sociali e civili in ambito sanitario. La nuova visione della transizione

dalla "sanità alla salute" si basa in particolare, sui seguenti principi cui deve ispirarsi il Servizio sanitario nazionale: l'equità all'interno del sistema; la responsabilizzazione dei soggetti coinvolti; la dignità e il coinvolgimento di tutti i cittadini; la qualità delle prestazioni; l'integrazione socio-sanitaria; lo sviluppo della ricerca e della conoscenza; infine la sicurezza sanitaria dei cittadini. Il tema della salute degli immigrati è stato ribadito con la previsione di uno specifico Progetto Obiettivo Nazionale intitolato **"Salute degli immigrati"**. Lo scopo è quello di includere a pieno titolo gli immigrati "regolari" nel sistema dell'assistenza sanitaria erogata dal S.S.N., a parità di condizioni con il cittadino italiano. E' da notare, che il diritto all'assistenza sanitaria è stato riconosciuto, con alcuni limiti, anche ai soggetti "non regolari". Per quanto riguarda, la salute della donna immigrata, i temi emergenti sono: l'alto tasso di abortività, la scarsa informazione e la presenza di mutilazioni genitali femminili. Nell'ambito dei molteplici interventi necessari per superare l'emarginazione degli immigrati, un importante aspetto è di assicurare l'accesso alle popolazioni immigrate al S.S.N. adeguando l'offerta d'assistenza pubblica in modo da renderla visibile, facilmente accessibile e in sintonia con i bisogni di questi nuovi gruppi di popolazione.



**f. Il IV-V Rapporto relativo alla Convenzione per l'Eliminazione di Ogni Forma di Discriminazione nei confronti della Donna (CEDAW)**

L'Italia è stata chiamata a sottoporre all'esame del competente Comitato di controllo il IV-V Rapporto periodico relativo alla Convenzione per l'Eliminazione di Ogni Forma di Discriminazione nei confronti della Donna (CEDAW), la cui discussione ha avuto luogo a New York il 25 gennaio 2005.

Al fine di predisporre le opportune risposte in merito agli aspetti evidenziati nelle osservazioni conclusive da parte dello stesso Comitato ed ai quesiti posti nel documento adottato il 6 agosto 2004 dal Pre-Session Working Group, si è proceduto alla costituzione di un apposito Gruppo di Lavoro, che si è riunito nei mesi di settembre 2004 e di gennaio 2005, in vista della imminente discussione.

Il Gruppo di Lavoro ha discusso alcuni temi di particolare interesse, che sono stati oggetto di approfondimento con l'obiettivo di elaborare in modo puntuale ed aggiornato le risposte alle domande del Pre-Session Working Group, coinvolgendo e consultando, in occasioni di incontro e dibattito pubblico, anche le organizzazioni non governative operanti nel settore.

Il risultato di questo esercizio è il **Documento** presentato il **24 ottobre 2004** al Comitato di controllo, nella cui **Parte Generale** sono state descritte le misure legislative e le azioni positive più recenti, volte a contrastare atti e comportamenti discriminatori nei confronti delle donne nel contesto economico e sociale italiano. Sono citate, a titolo esemplificativo, la Legge n. 90/2004 che dispone una rappresentanza femminile minima non inferiore ad 1/3 dei candidati nelle liste elettorali per le elezioni europee, un decreto legge del Governo che introduce misure di simile portata per altre tipologie di elezioni, due iniziative del Ministero

per le Pari Opportunità concluse rispettivamente con i rettori di 21 università italiane e con il Consiglio Superiore della Magistratura per l'organizzazione di corsi di formazione dedicati alla promozione della partecipazione delle donne alle carriere politica e giudiziaria.

Il Documento risponde, poi, a specifici quesiti posti dal Pre-Session Working Group su particolari aspetti del fenomeno discriminatorio nei confronti delle donne.

La **discriminazione fondata su stereotipi** di antica tradizione, incidendo sulla flessibilità partecipativa delle donne nel mondo del lavoro, è stata affrontata mediante la Legge n. 30/2003, che consente alle donne di lavorare conciliando tempi e responsabilità con gli impegni familiari, correlata peraltro alla Legge n. 53/2000 sulla condivisione delle responsabilità familiari a carico di entrambi i genitori (per i cui dati statistici, già inseriti nel Rapporto, si fornisce un supplemento d'indagine elaborato dall'Osservatorio Nazionale sulla Famiglia di Bologna sull'impatto della Legge n. 53/2000 e sulle dimensioni dell'utilizzo del congedo parentale da parte dei lavoratori dipendenti di enti pubblici). L'immagine stereotipata della donna, diffusa attraverso i mezzi di comunicazione, ha reso necessaria altresì l'istituzione presso il Ministero per le Pari Opportunità di un organo di esperti e consulenti incaricato sia di esaminare il livello di partecipazione delle donne nel settore della comunicazione - intesa in senso ampio - individuandone il ruolo e gli incarichi di responsabilità, sia di intervenire in senso correttivo sulla raffigurazione sino ad ora proposta sulla base di alcuni principi enunciati in un apposito manuale (ad esempio la promozione di un'immagine femminile che riveste molteplici ruoli nella società contemporanea, o l'invito ad evitare raffigurazioni che possano essere collegate ad episodi ed atti di

violenza morale e fisica nei confronti delle donne). A questo proposito è stato nuovamente menzionato il Codice di autoregolamentazione per eliminare le discriminazione e il ritratto stereotipato delle donne nei testi scolastici, già citato nel Rapporto. Questa iniziativa è un Progetto Pilota sui cui esiti del quale non si possono avere ancora riscontri quantitativi trattandosi di Linee guida indirizzate agli editori con l'intento di sensibilizzarli sulle tematiche degli stereotipi storici, culturali e linguistici che possono trovarsi nei libri di testo adottati nelle scuole.

In merito ai quesiti posti sul tema del **lavoro**, è stato innanzitutto delineato il contesto di riferimento, supportato da interessanti dati forniti dall'ISTAT nell'ambito di un'Azione di Sistema avviata dal Dipartimento delle Pari Opportunità utilizzando i Fondi strutturali europei. Si rileva come nell'ultimo decennio la componente femminile abbia fortemente contribuito allo sviluppo dell'occupazione (grazie agli investimenti europei, già utilizzati dal 2000, e, in prospettiva, disponibili per il periodo 2000-2006 per un importo di circa 758 milioni di euro, soprattutto nel Sud Italia) ed alla riduzione del tasso di disoccupazione (pari al 25,3% circa nel Mezzogiorno, nel 2003), nonché all'innalzamento del tasso di attività. Altra metodologia d'indagine ha consentito di rilevare alcuni dati disaggregati sul part-time: sulla base di rilevazioni elaborate dall'ISTAT, dal 1993 al 2003 è aumentata la tendenza a preferire un lavoro a tempo parziale, soprattutto tra le donne. Infatti nel 2003 la quota di part-time femminile sul totale dell'occupazione femminile raggiunge il 17,3% (contro l'11,2% del 1993), a fronte del 3,2% fatto registrare per gli uomini (2,5% nel 1993). Circa la giurisprudenza in materia di discriminazione nei riguardi delle donne, ai sensi della definizione data nell'art. 8 del Decreto n. 196/2000 e sulla base delle modalità di partecipazione del Consigliere di Parità in relazione a casi

di portata individuale, collettiva o di rilevanza nazionale, si informa che è in fase di costituzione un apposita banca-dati e che, per i dati raccolti allo stato attuale, la maggioranza dei ricorsi concerne temi legati alla maternità e all'avanzamento di carriera.

Nel settore della **salute** si riferisce che le misure programmatiche sono state attuate in linea con gli obiettivi del Piano Sanitario Nazionale 2003-2005. Ulteriori informazioni, accanto a quelle già fornite nel Rapporto, riguardano l'approccio preventivo ovvero la promozione di misure ed azioni di pianificazione per aiutare, educare e responsabilizzare sia genitori che figli (si citano, a titolo esemplificativo, il Progetto relativo a maternità ed infanzia predisposto nel Decreto ministeriale del 24 aprile 2000 e l'istituzione di un Ufficio per la Salute delle Donne presso il Ministero della Salute, con Decreto del 4 dicembre 2003).

Particolare attenzione è stata rivolta anche al tema dell'assistenza alle madri partorienti, oggetto dell'iniziativa parlamentare riguardante la tutela dei diritti delle donne correlata alla promozione del parto naturale ed alla promozione dei nati. Il tema è stato affrontato richiamando anche uno degli obiettivi prioritari del Piano Sanitario Nazionale 2002-2004, ovvero la riduzione dei parti cesarei, problema esaminato nella sua duplice dimensione, etica ed economica, monitorato dagli strumenti operativi del Ministero della Salute a livello regionale.

La progressiva diffusione di fenomeni di **violenza a danno delle donne**, sino alla metà degli anni '90, è stata combattuta da associazioni di donne che hanno progettato ed aperto Centri anti-violenza, case per donne maltrattate, centri di ascolto, strutture di ospitalità, gruppi legali di aiuto, grazie al finanziamento degli enti locali. Con l'istituzione, nel 1996, del Ministero per le Pari Opportunità, tale problematica, impostata sulla base delle indicazioni della Piattaforma di Pechino -

ovvero esaminata e suddivisa in 12 aree critiche (povertà, istruzione, salute, violenza contro le donne, economia, processi decisionali, meccanismi istituzionali, diritti umani, conflitti armati, media, ambiente e condizione delle bambine) - è stata affrontata in modo sistematico mediante la predisposizione di appropriati strumenti legislativi ed idonee azioni positive. L'introduzione in Italia della Legge n. 66/1996 sulla violenza sessuale ha certamente prodotto un impatto positivo avendo operato una maggiore sensibilizzazione nei confronti di questo tema sia nella collettività che nelle donne stesse vittime di violenza.

In tema di **tratta**, nel Rapporto è già stato evidenziato come la lotta al traffico di esseri umani costituisca una priorità del nostro Paese, a livello sia nazionale che internazionale. In tal senso il Governo italiano ha risposto con prontezza ed in modo efficiente al crescente allarme costituito dal traffico di persone varando il Decreto legislativo n. 286 del 25 luglio 1998 ("Testo Unico delle disposizioni concernenti la disciplina sull'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero"). L'articolo 18, del citato Testo Unico, prevede infatti il rilascio del permesso di soggiorno per motivi di protezione sociale al fine di "*consentire allo straniero di sottrarsi alla violenza ed ai condizionamenti dell'organizzazione criminale e di partecipare ad un programma di assistenza ed integrazione sociale*" (comma 1). Ai sensi del citato articolo è stata costituita una Commissione Interministeriale presso il Ministero per le Pari Opportunità, competente per il coordinamento, il controllo, la pianificazione e la valutazione di programmi di assistenza ed integrazione sociale, avviati grazie al supporto finanziario di enti locali ed attori privati. Dal 1999 al 2004 sono stati realizzati 296 progetti, specificamente diretti ad interventi in zone ad alto tasso di criminalità, coinvolgendo un alto numero di vittime (5388), rilasciando un numero dei

permessi di soggiorno per motivi di protezione sociale pari a 2857 per il triennio 2000-2003, avviando programmi di educazione e formazione professionale che hanno visto la partecipazione di più di 5000 persone.

Di pari rilevanza è la Legge n. 228/2003 concernente le misure anti-tratta, volta a punire nuove figure di reato quali la riduzione in schiavitù, la tratta ed il commercio di persone. In applicazione della citata legge sono state condotte le prime operazioni delle forze dell'ordine, attualmente in corso, che hanno portato all'incriminazione di numerosi trafficanti (circa 7500 per reati commessi tra il 1996 ed il 2001).

Infine, il documento di risposta ai quesiti del Comitato di controllo ha affrontato il tema della tutela dei diritti delle donne in quanto appartenenti ai c.d. **gruppi vulnerabili**. Si vuol fare riferimento alla popolazione femminile immigrata, in netto aumento. Lo strumento primario consiste nel controllare gli arrivi sulla base del permesso di soggiorno, concesso in relazione alla stipula di un contratto di lavoro. Ciò consente alla donna immigrata di ottenere alcune garanzie di natura lavorativa nonché sanitaria.

Ancora in fase di discussione a livello nazionale, ma già avviato a livello locale, è il processo di integrazione politica e sociale degli immigrati. In alcune città italiane, ad esempio Roma e Firenze, sono stati già previsti meccanismi di partecipazione alla vita amministrativa locale, attraverso l'elezione di rappresentanti chiamati ad interloquire sui temi locali. Altre iniziative legislative sono segnalate in riferimento alla tutela locale dei Rom e Sinti, e alla disciplina del diritto d'asilo in relazione alle nuove tipologie del fenomeno migratorio (vedi l'art. 30 bis della Legge n. 189/2002 con specifico riferimento alla concessione dell'asilo politico per le donne vittime di violenza). Si citano altresì le misure avviate per combattere la

povertà delle famiglie monoparentali (Decreto n. 523 del 26 dicembre 1999 e n. 66/2003) e per regolamentare le modalità d'intervento dell'autorità giudiziaria concernenti la ripartizione patrimoniale in caso di separazione o divorzio.

Infine, in conformità a quanto richiesto dal Comitato di controllo circa la diffusione degli strumenti normativi internazionali in materia, si comunica che al fine di diffondere i contenuti della Convenzione e del relativo Protocollo Facoltativo, già dal 2001 il Governo italiano, su richiesta della Commissione Nazionale Pari Opportunità, ha provveduto all'aggiornamento del "Codice Donna" pubblicato ad opera della stessa Commissione nella sua prima edizione del 1990, arricchendo così il repertorio normativo nazionale ed internazionale sulla condizione femminile. Il testo del Protocollo Facoltativo è stato riportato integralmente; la pubblicazione è stata presentata anche alla stampa e diffusa in modo capillare fra le associazioni e gli organismi di parità (Commissioni regionali e provinciali). Il Protocollo Facoltativo è stato altresì inserito in una pubblicazione del 2002 della stessa Commissione dedicata alla Convenzione.

PAGINA BIANCA



## 1.2 La tutela dei diritti umani in Italia

### Premessa

Nel corso del 2004, pur a fronte del notevole impegno impresso sia in ambito parlamentare che a livello di società civile ed opinione pubblica, rimangono tuttora irrisolte numerose e ormai annose questioni attinenti la tutela e la promozione dei diritti umani in Italia.

Tra di esse, le istituzioni europee ed internazionali e le maggiori ONG operanti nel settore hanno evidenziato:

- L'istituzione di un **organismo nazionale indipendente in materia di diritti umani** in attuazione della risoluzione ONU 48/134 del 20 dicembre 1993 (A/RES/48/134);
- La definizione e l'introduzione nell'ordinamento giuridico italiano del **reato di tortura**, previsto dalla Convenzione ONU di New York del 1984;
- L'istituzione di un **garante nazionale dei diritti dei detenuti**, alla luce del protocollo opzionale della Convenzione di New York, firmato ma non ancora ratificato dall'Italia, che prevede organismi nazionali indipendenti di controllo dei luoghi detentivi;
- **il diritto di asilo**, per il quale manca una specifica legge organica;
- Le condizioni dei centri di permanenza temporanea e delle carceri, con particolare riferimento ai temi del **sovraffollamento e del regime carcerario** previsto dal 41-bis;

- la durata dei procedimenti giudiziari e il fatto che il codice di procedura penale italiano deve essere adattato al più presto a quanto previsto dallo **Statuto della Corte Penale Internazionale**;
- i diritti delle persone **omosessuali** e delle **coppie di fatto**;
- la discriminazione razziale, specialmente ai danni della popolazione **Rom**.

**a. La tortura e la situazione delle carceri**

In questa legislatura sono otto le proposte di legge ora all'esame delle camere relative all'introduzione del reato di tortura. I progetti di legge portano la firma di parlamentari degli opposti schieramenti. In più di cento, fra deputati e senatori hanno infatti aderito alla campagna "Non sopportiamo la tortura", lanciata nell'ottobre 2000 da Amnesty Italia. Un'iniziativa che sembra unire tutte le parti politiche, e che conta anche sul sostegno di 266 enti locali e di oltre 30.000 cittadini. Un parlamentare su nove ha firmato uno dei progetti di legge, segno che i tempi sono maturi per l'introduzione del reato di tortura. Un primo passo in avanti è già stato compiuto, con l'introduzione del reato di tortura nel codice penale militare, all'inizio del 2002. Al momento il testo è stato inviato nuovamente in Commissione giustizia. Pur tuttavia non essendo stato ancora introdotto tale reato nel codice penale, esiste una normativa non equivoca che ne vieta la pratica.

Stazionaria risulta la situazione nelle carceri. Al 31 dicembre 2001 erano detenute nelle carceri italiane 55.275 persone, al 30 giugno 2004 secondo dati del Ministero della Giustizia, i detenuti in Italia sono 56.440, di cui 2.660 donne e 53.872 uomini. Il dato rivela come in realtà non si possa parlare di una situazione fortemente degenerata. La situazione infatti risulta abbastanza stazionaria. Al 28 febbraio 2004 erano presenti 17.318 stranieri detenuti. Dal 2000 al 2003 si può notare come il numero dei detenuti stranieri negli istituti penitenziari sia salito di circa 1.000 unità, ma con un leggero calo della presenza extracomunitaria nell'anno 2003 rispetto all'anno precedente. La percentuale di stranieri negli istituti penitenziari rimane piuttosto elevata, un terzo della

popolazione carceraria è costituita da immigrati extracomunitari. I reati più comuni commessi dagli extracomunitari sono il furto, quasi 20.000 denunciati, lo spaccio di sostanze stupefacenti, e la violenza e resistenza a pubblico ufficiale, poi le rapine e le lesioni volontarie. Riguardo alle aree geografiche di provenienza, vi è una prevalenza di detenuti provenienti dai paesi del Nord Africa, in particolare di maghrebini, e da paesi europei non appartenenti alla UE (in particolare Albania, ex Jugoslavia e Romania).

Il numero dei detenuti è tutto sommato stabile, anche a causa delle 2.414 espulsioni di detenuti stranieri finora disposte ai sensi della legge Bossi-Fini. Per quanto attiene il tema del sovraffollamento carcerario, il Governo ha approntato diversi interventi in questo settore, e soprattutto ha scelto una strada più efficace per la dismissione di vecchie carceri e la costruzione di nuovi e più moderni penitenziari, affidando questi compiti a una società di diritto privato, in grado di muoversi con tempi più celeri rispetto a quelli pubblici. Tale società è stata istituita nel mese di luglio del 2003, col nome di **Dike Aedifica Spa**, costituita allo scopo di valorizzare il patrimonio immobiliare di pertinenza dell'amministrazione della Giustizia. La società in questione dovrebbe procedere anche alle alienazioni dei complessi edilizi non più idonei all'uso carcerario, in modo da ricavare ulteriori e ingenti risorse da destinare ad un miglioramento dell'edilizia penitenziaria, anche attraverso l'edificazione di nuovi complessi. Nel giugno del 2004 il Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti, Pietro Lunardi, e il Ministro della Giustizia, Roberto Castelli, hanno sottoscritto una Convenzione con la Dike Aedifica S.p.A., alla società saranno attribuite le risorse derivanti dalla vendita dei primi penitenziari dismessi, che saranno utilizzate per la costruzione di nuove carceri, per il rifacimento o la ristrutturazione di immobili esistenti e per

l'acquisizione di nuovi immobili. Questo consentirà di accelerare i tempi di adeguamento e rinnovo, oltre che delle strutture penitenziarie, anche di quelle destinate all'amministrazione della giustizia.

A livello locale, degni di nota sono i risultati raggiunti dalle sperimentazioni di **“housing sociale”** per gli ex detenuti o persone in regime di semi-libertà, tra queste si possono ricordare: il progetto “Un tetto per tutti” avviato a Milano nel 2003 per corrispondere al bisogno di alloggio di quanti, in misura alternativa o a fine pena, non possono sostenere i costi di un'abitazione; quelli attivati dal Comune di Mantova rivolti a persone detenute, miranti a garantire un'abitazione protetta come punto primario di un progetto di reinserimento sociale e lavorativo, accompagnando il percorso con la presenza di figure professionali e di volontari; il fondo gestito dal Comune di Monza, quale Ente capofila, per attuare progetti relativi al lavoro, alla formazione, all'housing sociale in stretta collaborazione con le Associazioni che già operano nel settore. Tali iniziative, ed altre ancora hanno come obiettivo quello di rispondere in modo efficace ai problemi abitativi e sociali dei soggetti deboli della società.

Di grande importanza è il tema della tutela non giurisdizionale dei diritti delle persone private della libertà. A tale proposito, l'Italia ha firmato il protocollo opzionale alla Convenzione delle Nazioni Unite contro la Tortura, il quale prevede l'obbligo di dar vita a organismi nazionali indipendenti di ispezione e monitoraggio di tutti i luoghi detentivi. Anche il Comitato europeo per la prevenzione contro la tortura, all'interno dei suoi rapporti, ha sollecitato i governi a dotarsi di tali organi interni di controllo. In attesa dell'approvazione del Disegno di Legge per l'istituzione del Difensore civico nazionale delle persone private della libertà personale, a livello locale si è verificata la possibilità di tutelare i diritti dei

detenuti. Ciò è avvenuto tramite l'istituzione nelle carceri locali di un **Garante cittadino per i diritti dei detenuti**, con il compito di difenderne i diritti, favorirne la partecipazione alla vita civile e di sensibilizzare l'opinione pubblica sui diritti umani delle persone private della libertà. A oggi tale istituzione è entrata in funzione in diverse città, come: **Genova, Milano, Roma, Firenze e Torino**. Inoltre, il **Lazio** è la prima regione in Italia ad avere istituito questa figura di garanzia, prevista dalla legge regionale n. 31 dello scorso 6 ottobre che ha istituito un "ufficio del garante delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale". Nel Lazio, dove ci sono 14 istituti con una popolazione detenuta di 5.406 unità, c'è una situazione che va affrontata e la figura del garante si farà carico delle istanze di chi vive direttamente la condizione di detenuto ma anche di coloro che di riflesso, come i familiari, si vedono costretti a forti condizionamenti. Altre città hanno mostrato interesse verso l'istituzione di tale figura. Degna di nota, e sicuramente all'avanguardia è l'iniziativa denominata **"Peter Pan"** per creare un carcere attento anche ai bambini, con l'obiettivo di limitare al massimo l'impatto del bambino con la struttura carceraria e la condizione del genitore. Il progetto si propone di creare ambienti caldi e accoglienti dove i bambini possono non solo colloquiare serenamente con i genitori, ma anche creare situazioni di vita quotidiana quali, ad esempio, intraprendere attività di svago. Offrire anche un servizio di intrattenimento con animatori, al fine di ridurre il disagio per l'attesa ed in particolar modo di predisporre un approccio diverso con il pianeta carcere.

Poiché la realtà del carcere non è solo privazione della libertà ma anche costruzione di un futuro lavorativo, sono numerose le **iniziative che mirano a favorire l'occupazione dei detenuti** e degli ex detenuti. Nel 2004 sono state

avviate a **Reggio Calabria** diverse iniziative finalizzate a promuovere e Favorire l'inserimento lavorativo dei detenuti in esecuzione penale esterna in attuazione di accordi e di progettazione promosse dal Provveditorato Regionale della Amministrazione Penitenziaria. Nel 2004 in Calabria sono stati avviati a misure alternative alla pena 2.180 individui. Nel carcere femminile **Rebibbia di Roma** è attivo un percorso di formazione di professionalità qualificate nell'area della moda, elaborato e gestito da Istituto Europeo di Design, attraverso la sua scuola Moda Lab, tendente alla creazione di nuove competenze, alla creazione di un nucleo di specializzazione costituito da detenute, in grado di essere un riferimento di committenza per la filiera della moda. A **Firenze**, nel 2004, è stata siglata una Convenzione tra il Provveditorato Regionale dell'Amministrazione Penitenziaria per la Toscana, la Direzione del Nuovo Complesso Penitenziario di Sollicciano, la Direzione della Casa Circondariale Mario Gozzini ed il Comune di Firenze per l'offerta di opportunità di lavoro a persone in esecuzione penale. Nel carcere di **Velletri**, nel marzo 2004, i detenuti hanno costituito una piccola cooperativa attraverso la quale, con il lavoro in vigna e nei campi, producono tre etichette di vini, che sono distribuiti nelle regioni di Lazio e Campania. Il 31 marzo 2004, è stata siglata una **Convenzione tra il Ministero della Giustizia e l'Unioncamere**, per sviluppare azioni di collaborazione tra Camere di Commercio e amministrazione penitenziaria per mettere in contatto l'offerta di lavoro dei detenuti, nei regimi cosiddetti di esecuzione esterna della pena, con la domanda di occupazione delle imprese. Inoltre, accrescere a livello generale gli investimenti destinati al reinserimento sociale dei detenuti. Presso il carcere di Mariano, ad **Ascoli Piceno**, dal febbraio 2004, ha preso avvio un progetto di laboratorio artigianale di legatoria all'interno della struttura carceraria. I detenuti potranno

lavorare e guadagnare anche per sostenere le proprie famiglie. Sono numerosi in tutto il territorio nazionale gli esempi di progetti come sopra, che mirano a favorire l'occupazione dei detenuti ed ex detenuti ed il loro reinserimento nella società. Negli istituti di pena trovano sempre più spazio corsi e attività professionali, soprattutto cresce l'integrazione con il mondo del lavoro, i tentativi cioè di indirizzare la formazione professionale dei detenuti sui fabbisogni del mercato del lavoro.



**b. I fenomeni di natura razzista e xenofoba**

L'Italia fin dall'estate del 2003 ha emanato due decreti legge destinati ad allineare la normativa italiana alle disposizioni delle due direttive UE, una sull'uguaglianza razziale e l'altra sulla parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro. In Italia i comportamenti razzisti non sono quantitativamente rilevanti, ma tuttavia esistono. Sono comportamenti censurabili contro i quali bisogna intervenire con sanzioni adeguate, ma anche con politiche di integrazione. Gli atteggiamenti razzisti ed intolleranti nel nostro paese sono per lo più connessi all'antisemitismo e all'islamofobia. Si esprimono soprattutto attraverso scritte, graffiti murali, disegni di svastiche, dichiarazioni di intolleranza, lettere ed sms contenenti minacce. Vi sono anche annunci che pubblicizzano offerte di locazione con la scritta "no extracomunitari". Secondo il rapporto sull'antisemitismo, presentato nel 2004, pubblicato dall'Osservatorio europeo per il razzismo e la xenofobia in Italia "non sembrano esserci seri problemi di violenze a sfondo antisemita". Tuttavia "atteggiamenti antisemitici sono diffusi in ampie fasce dell'opinione pubblica come eredità del passato e riflesso della polarizzazione causata dai conflitti internazionali ed in particolare quello in Medio Oriente". Individui e gruppi che appartengono a varie formazioni di estrema destra rappresentano la categoria più numerosa ed aggressiva di perpetratori di atti razzisti e contro gli ebrei. Con il diffondersi delle nuove tecnologie, cresce poi il razzismo in rete, in quattro anni il numero dei siti che istigano all'intolleranza è addirittura quadruplicato, con un incremento del 300%. Il governo è fortemente impegnato a costruire un paese ospitale e solidale, dove non c'è spazio per discriminazioni etniche o razziali. A tale impegno va

annoverata la presentazione, il 16 novembre 2004, del nuovo **Ufficio Nazionale Antidiscriminazioni Razziali** (UNAR). Il governo in attuazione della direttiva comunitaria **n. 2000/43 CE** ha risposto con il decreto legislativo **9 luglio 2003, n. 215** costituendo un apposito *"Ufficio per la promozione della parità di trattamento e la rimozione delle discriminazioni fondate sulla razza o sull'origine etnica"* nell'ambito del Dipartimento delle Pari Opportunità della Presidenza del Consiglio dei Ministri. E' stato così creato un organismo ad hoc, la cui missione è quella di formare un presidio di garanzia nonché un punto di riferimento istituzionale per il controllo dell'operatività degli strumenti di tutela. La nuova normativa consente a chiunque si consideri vittima di una discriminazione, sia diretta che indiretta, o di una molestia fondata sul motivo della razza o dell'origine etnica, di agire in giudizio attraverso un'azione rapida ed efficace, per l'accertamento e la rimozione del comportamento discriminatorio. Per realizzare tale compito, l'Ufficio raccoglierà, anche a mezzo di un *contact center*, le denunce delle vittime di possibili fenomeni discriminatori, fornendo loro un'assistenza immediata, accompagnandole altresì nel percorso giurisdizionale, qualora esse decidano di agire in giudizio per l'accertamento e la repressione del comportamento lesivo. Oltre 1.400 sono state, nel primo mese di attività, le chiamate al *contact center* dell'Ufficio Nazionale contro le Discriminazioni razziali (Unar) presso il Ministero per le Pari Opportunità. Le "associazioni legittime", approvate da tale Ministero, possono rappresentare in tribunale le vittime della discriminazione razziale, i sindacati possono agire analogamente in materia di occupazione, e non solo per le motivazioni razziali. Inoltre, in occasione della **giornata internazionale per l'eliminazione della discriminazione razziale**, che si celebrerà il 21 marzo di ogni anno, il Ministero per le Pari Opportunità ha

indetto la **Settimana di azione contro il razzismo** dal 13 al 21 marzo 2005, avviando una serie di iniziative nel mondo dello sport, della scuola e dell'Università. Nelle scuole, oltre alla distribuzione di un DVD sulla tematica del razzismo, è stato bandito - d'intesa con il Ministero dell'Istruzione - un **premio concorso** rivolto agli istituti di istruzione elementare media e superiore, con la finalità di coinvolgere gli studenti sul tema **“Confronto tra culture nel mondo della scuola”**. In diversi atenei italiani sono stati organizzati dei **workshop e seminari** specialistici, incentrati sul tema **“L'uguaglianza nelle diversità”**.

Il secondo rapporto pubblicato nell'aprile del 2002 dall'Ecri, ossia la **Commissione europea contro il razzismo e l'intolleranza**, ha riconosciuto i numerosi passi in avanti compiuti dall'Italia nella lotta alla discriminazione razziale. Il 18 marzo 2004, la Commissione (Ecri) ha celebrato il suo decimo anniversario organizzando una grande conferenza. L'obiettivo è stato quello di fare il punto sul contributo dell'Ecri nella lotta al razzismo, alla xenofobia e all'antisemitismo e all'intolleranza in Europa durante gli ultimi dieci anni, e apportarvi idee nuove per i suoi lavori attuali e futuri. In quest'ultimo decennio, si sono anche ottenuti progressi significativi a livello del diritto europeo, in tema di protezione contro il razzismo e la discriminazione sociale. Per il Consiglio d'Europa, possiamo citare l'adozione del **Protocollo n. 12** alla Convenzione europea dei Diritti dell'Uomo, che contiene un divieto generale di discriminazione, nonché l'adozione del Protocollo aggiuntivo alla **Convenzione sulla Cibercriminalità**, relativo alla divulgazione di materiale razzista e xenofobo tramite sistemi computerizzati.

**c. Il tema dell'asilo ed i flussi migratori**

A tutt'oggi, la mancanza di una legge specifica sul riconoscimento del diritto d'asilo continua a rappresentare un grave problema, al quale il Governo italiano è stato invitato da più parti a porre rimedio. Pur mancando una normativa organica in materia di diritto d'asilo, la legge 189 in materia di riconoscimento dello status di rifugiato ha previsto l'istituzione di 7 **Commissioni territoriali per il riconoscimento dello status di rifugiato**, a Gorizia, Milano, Roma, Foggia, Siracusa, Crotone e Trapani e approntati appositi **Centri di identificazione**. Gli stranieri che vogliono fare richiesta d'asilo, possono presentare domanda presso l'ufficio di polizia di frontiera o della questura territorialmente competente. Se non sussistono impedimenti, il questore rilascerà un permesso di soggiorno di tre mesi, rinnovabile fino alla definizione ultima della pratica. I richiedenti potranno comunque essere trattenuti in un centro di identificazione per il tempo strettamente necessario al rilascio delle autorizzazioni alla permanenza sul territorio. L'esame delle domande verrà svolto da una delle sette Commissioni territoriali. L'eventuale esito positivo delle domande di asilo si conclude con il rilascio di un certificato che attesta la condizione di rifugiato. In caso di diniego dello status è prevista per il richiedente la possibilità di un riesame della domanda da parte della stessa Commissione Territoriale, integrata con un membro della Commissione Nazionale.

Dopo la pubblicazione del decreto del Presidente della Repubblica che attua le norme della **legge Bossi Fini** in materia di diritto di asilo, sono arrivati i primi commenti. L'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (UNHCR) ha espresso la propria preoccupazione riguardo ad alcune delle nuove disposizioni contenute nel Regolamento, che non garantirebbero a sufficienza i diritti dei

richiedenti asilo. Nello specifico, in caso di diniego dello status da parte della Commissione Territoriale, è prevista per il richiedente asilo trattenuto nei centri di identificazione la possibilità di un riesame della sua domanda da parte della stessa Commissione Territoriale, semplicemente integrata con un membro della Commissione Nazionale. In base alla "Bossi-Fini" ed al suo Regolamento attuativo, è previsto anche un ricorso giurisdizionale che però non ha effetto sospensivo del provvedimento di espulsione. Il richiedente asilo può essere quindi espulso o rimpatriato prima che si sia pervenuti ad una decisione in seconda istanza. Con riferimento al trattenimento dei richiedenti asilo, l'UNHCR ribadisce che dovrebbe essere soltanto una misura di carattere eccezionale e comunque non estesa ad una categoria relativamente ampia come invece previsto dalla "Bossi-Fini" e dal Regolamento. Per il terzo anno consecutivo, nel 2004 il numero di richiedenti asilo giunti nei paesi industrializzati è decisamente diminuito, toccando il livello minimo da 16 anni a questa parte. È quanto emerge dal rapporto statistico annuale pubblicato oggi dall'Alto Commissariato delle Nazioni unite per i rifugiati. Per quanto riguarda l'**Italia**, le domande d'asilo presentate nel 2004 e fino a questo momento registrate dalla Commissione Centrale per la determinazione dello status di rifugiato, sono state 7.408. Si è verificata in Italia una netta diminuzione, circa il 45 per cento, rispetto alle 13.455 domande presentate nel 2003, un ribasso decisamente superiore alla media dell'Unione Europea. Anche rispetto alla popolazione complessiva, il numero di domande d'asilo inoltrate in Italia nel 2004 risulta tra i più bassi dell'Unione Europea, con 0,12 domande ogni 1.000 abitanti rispetto alla media UE di 0,6.

Secondo la Polizia di Stato, al settembre 2004 gli sbarchi clandestini sono stati 9.464, rispetto allo stesso periodo del 2003 sono stati 389 in meno. Nel 2003 gli

sbarchi clandestini su suolo italiano sono stati quasi il 40% in meno rispetto all'anno precedente. I principali Paesi di origine e transito dei flussi di immigrazione illegale sono quelli del bacino del Mediterraneo, dell'Europa centro-orientale, del Medio-oriente, del Sub-continente indiano, nonché la Cina. L'Italia sta cercando di combattere l'immigrazione clandestina anche attraverso una serie di **accordi bilaterali**, con quegli stati, anche dell'Africa sub-sahariana e centrale, che rappresentano i punti di partenza dell'immigrazione clandestina. Conseguentemente è diminuito il numero degli sbarchi provenienti dai paesi con cui sono stati sottoscritti accordi. Per quanto riguarda il racket dell'immigrazione clandestina dai Balcani e dall'Europa orientale, negli ultimi tre anni la situazione è sensibilmente migliorata grazie alla stabilizzazione politica dell'area ed all'intensificazione delle attività di prevenzione e contrasto. Sul tema delle migrazioni, secondo dati del Ministero dell'Interno, rispetto agli anni '90 sono diminuiti in Italia gli stranieri provenienti dall'Africa (23,5% nel 2003) mentre si è verificato un incremento di immigrati dell'Europa Orientale. Sul tema delle migrazioni, è stata proclamata da parte dell'ONU dal dicembre del 2000 la **Giornata Internazionale per i Migranti** istituita il 18 dicembre, che ha rappresentato un passo importante e costituisce il punto di partenza di chiunque nel mondo sia impegnato nella tutela dei migranti. Questa giornata offre soprattutto l'opportunità di riconoscere il contributo che milioni di migranti danno all'economie e al benessere dei paesi ospiti e di origine e di promuovere il rispetto dei loro diritti umani fondamentali. A tale proposito il **Comitato Italiano per i Diritti dei Migranti** sollecita la firma e la ratifica da parte dell'Italia della *Convenzione internazionale sulla protezione dei diritti di tutti i lavoratori migranti e dei membri delle loro famiglie*, entrata in vigore il 1° luglio 2003. L'appello è stato

pubblicato e trasmesso al Governo italiano il 18 Dicembre 2004. La ratifica di tale Convenzione da parte degli Stati membri è stata sollecitata anche dal Parlamento Europeo. Appare evidente come la ratifica di tale Convenzione, finora non effettuata da nessun paese europeo, renderebbe quasi obbligato il processo di adeguamento della legislazione migratoria italiana alle norme dell'Unione Europea.

**d. Il traffico di esseri umani**

L'Italia costituisce un paese di destinazione del traffico a scopo di sfruttamento sessuale e di lavoro forzato. Le vittime transitano dall'Italia destinate anche ad altri paesi dell'Unione Europea per gli stessi scopi. Le autorità italiane ritengono che le vittime del traffico nella maggior parte dei casi provengono dall'Ucraina, dalla Moldavia, dall'Albania, dalla Romania, dalla Russia, dalla Bulgaria, dall'Africa orientale, dalla Cina e dal Sud America (Ecuador, Perù, Colombia, Brasile, Argentina). Il traffico di minori per il lavoro nelle fabbriche è un problema che colpisce soprattutto la comunità in espansione degli immigranti cinesi. La tratta delle persone ha un "fatturato" secondo solo alla droga. Sono queste le gerarchie del giro d'affari dell'illegalità. Della tratta di esseri umani si è occupato il 27 maggio del 2004 il **seminario internazionale sul potenziamento delle attività di ricerca e raccolta dati** su questo tema, organizzato dal Ministero degli Esteri in collaborazione con il Ministero dell'Interno svoltosi presso l'Istituto superiore di Polizia.

Dai lavori è emerso che migliaia di donne, tra 18mila e 25mila, in gran parte minorenni, provenienti soprattutto da Africa e Balcani, sono passate nel 2003 dall'Italia per finire sui marciapiedi di mezza Europa per prostituirsi. Si tratta di cifre in aumento, anche se, fortunatamente non è mai emerso una tratta di minori finalizzata al traffico di organi. In prima fila, nel triste primato dei paesi esportatori di minorenni destinate alla prostituzione c'è la Nigeria. I dati elaborati dalla direzione centrale della Polizia criminale rivelano che negli otto mesi compresi tra il settembre 2003 e l'aprile 2004 le segnalazioni (per denuncia o arresto) per riduzione in schiavitù sono state 193 (contro le 133 del 2002), quelle



per tratta e commercio di schiavi 39 (24 nel 2002), quelle per alienazione e acquisto di schiavi 25 (22 nel 2002). Secondo gli inquirenti, uno dei nuovi e più efficaci strumenti a disposizione è rappresentato dall'applicazione **dell'articolo 18 del testo unico** in materia di immigrazione, in base al quale il questore può rilasciare ad uno straniero, anche clandestino, un "*permesso di soggiorno per motivi di protezione sociale*", quando vengono accertate situazioni di violenza o di grave sfruttamento. A gestire tale traffico sono le organizzazioni criminali straniere, spesso comprendenti persone di nazionalità e, addirittura, di etnie diverse, unite solo dall'interesse contingente. La criminalità organizzata italiana è estranea al fenomeno, almeno come struttura, svolgendo solo un ruolo di supporto logistico, per lo più autisti e proprietari di appartamenti affittati come "basi". Nel luglio del 2004, il ministro per le Pari Opportunità Stefania Prestigiacomo ha reso noto che in Italia la lotta contro la tratta degli esseri umani ha permesso di salvare dallo sfruttamento, in quattro anni di applicazione di programmi specifici, circa 3.000 donne. Persone che, molto spesso, subivano violenze ad erano destinate alla morte.

Peraltro la normativa italiana non subordina l'inserimento delle vittime nei programmi di protezione e reinserimento sociale alla collaborazione con le autorità inquirenti. La **legge n. 228 dell'11 agosto 2003** prende anche in considerazione la condotta di chi si approfitta di una persona che si trovi in una situazione di inferiorità fisica o psichica, comprendendo quindi non solo i disabili e gli handicappati psichici ma anche i minori. La nuova legge ha, fra l'altro, costituito un fondo speciale ad hoc in cui vengono convogliate tutte le risorse economiche frutto dei sequestri dei beni delle organizzazioni criminali che poi sono reimpiegate per finanziare ulteriori programmi di reinserimento sociale e

lavorativo delle vittime. Da segnalare l'istituzione del **Numero Verde anti-Tratta nazionale**, avviato alla fine del luglio 2000, che da luglio 2000 a dicembre 2004 ha registrato un totale di 418.689 chiamate.

Il governo offre assistenza medica e legale quando si stabilisce con certezza che un individuo sia stato portato nel Paese con il traffico di persone. Sono a disposizione case di accoglienza e programmi per la formazione professionale, programmi di assistenza e incentivi per coloro i quali siano disposti a tornare nel loro paese di provenienza. La nuova normativa sul traffico di persone ha creato una categoria distinta di bilancio per i programmi di assistenza alle vittime. La legislazione dà ai magistrati il potere di confiscare i beni dei trafficanti per finanziare l'assistenza legale, la formazione professionale e altre forme di supporto volte all'integrazione sociale delle vittime del traffico di persone. Il governo italiano, assieme ad altri governi ed organizzazioni non governative, lavora per organizzare campagne di sensibilizzazione. La nuova normativa sul traffico di persone dà al Ministero degli Affari Esteri, assieme al Ministero per le Pari Opportunità, il compito di concludere ulteriori accordi anti-traffico di persone con i paesi da cui esso si origina. In chiave preventiva, l'Italia ha formalizzato la collaborazione per la lotta contro il traffico di persone con diversi paesi, compresa la Libia e la Germania, assieme alla Slovenia, ha anche condotto pattugliamenti congiunti delle frontiere ed ha addestrato forze di polizia in Albania, e firmato un memorandum d'intesa con la Nigeria per coordinare gli sforzi di contrasto al traffico di persone.

**e. La tutela dei diritti dei minori**

Anche in questo campo il 2004 ha visto l'adozione e la prosecuzione di numerosi atti e progetti che confermano l'attenzione concreta del Governo in materia di tutela dei diritti dell'infanzia. Il servizio **Codice di emergenza 114** è stato progressivamente esteso da Telefono Azzurro nel corso del 2004, con l'obiettivo di arrivare a coprire tutto il territorio nazionale entro la fine del 2005. Dopo una prima fase di sperimentazione avviata nel marzo 2003 nei Comuni di Milano, Palermo e nella Provincia di Treviso, il numero di emergenza 114 è stato esteso a livello regionale in Lombardia, Veneto e Sicilia. Nel settembre 2004, il 114 Emergenza Infanzia ha siglato un accordo con il Ministero dell'Interno, che ribadisce l'importanza di attivare una rete di collaborazione anche attraverso percorsi di professionalizzazione degli operatori nella gestione di situazioni di emergenza che coinvolgono bambini e adolescenti. In tema di lotta alla pedofilia, il 7 novembre 2003 il Consiglio dei Ministri ha approvato il **progetto di legge n. 4599** concernente disposizioni in materia di lotta contro lo sfruttamento sessuale dei bambini e la pedopornografia anche a mezzo Internet. Il progetto di legge attualmente all'esame della Camera dei Deputati alla II Commissione permanente Giustizia, affronta in maniera organica il delicato problema predisponendo una serie di interventi precisi, non solo amministrativi, ma anche tecnico-organizzativi che renderanno molto più difficile rispetto al passato esercitare attività illecite e riprovevoli anche sulla rete.

Riguardo al lavoro dei minori, non è facile fare delle stime del fenomeno, quelle prodotte da studiosi, enti di ricerca, istituzioni e sindacati, nel corso degli ultimi anni, differiscono tra loro di centinaia di migliaia di unità. Tuttavia, tali dati

rivelano come questi casi si verificano soprattutto all'interno della famiglia, dove i casi di maltrattamenti sono limitati. L'ISTAT ha rilevato che i maltrattamenti e lo sfruttamento avvengono quando il lavoro minorile si verifica al di fuori della famiglia, specie per quanto riguarda i bambini di immigrati. Il governo, le associazioni degli imprenditori e i sindacati portano avanti la loro collaborazione tripartita sul lavoro minorile. Le loro consultazioni periodiche riguardano questioni come il miglioramento dell'attuazione della normativa sulla frequenza scolastica, l'assistenza tempestiva alle famiglie in difficoltà economica e la cancellazione di incentivi economici o amministrativi per le compagnie scoperte a sfruttare il lavoro minorile, sia a livello nazionale che internazionale. L'ufficio del primo ministro ha messo a disposizione un numero verde per denunciare episodi di lavoro minorile. Le industrie calzaturiera e tessile e le associazioni degli orafi hanno stabilito dei codici di condotta che vietano il lavoro minorile nelle loro industrie nazionali o internazionali. Tali codici sono applicabili anche alle relative ditte appaltatrici. Il 12 giugno 2004, si è svolta la terza edizione della **Giornata mondiale contro il lavoro minorile** istituita dall'OIL nel 2002 per dare maggiore visibilità a questo problema e mettere in luce le iniziative mondiali per eliminare il lavoro minorile, in particolare nelle sue forme peggiori. In attesa dell'istituzione di un Garante nazionale per l'infanzia, a livello regionale è da segnalarsi la positiva e capillare diffusione della figura del **Garante per l'infanzia**. Organismi specifici che si occupano dei diritti dell'infanzia, al di là delle diverse denominazioni, risultano istituiti in otto Regioni, attraverso l'approvazione di apposite leggi, altre si apprestano ad istituire tale figura. Si tratta, in particolare, del Veneto (9 agosto 1988, n. 42), dell'Abruzzo (14 febbraio 1989, n. 15), del Piemonte (31 agosto 1989, n. 55), del Friuli-Venezia Giulia (24 giugno 1993, n. 49), dell'Umbria (23

gennaio 1997, n. 3), della Puglia (11 febbraio 1999, n. 10), delle Marche (15 ottobre 2002, n. 18) e del Lazio (28 ottobre 2002, n. 38). In realtà, solo quattro di tali organismi (ossia quelli presenti nelle regioni Veneto, Friuli, Lazio e Marche) assumono la struttura di garante in senso proprio, mentre gli altri si configurano sostanzialmente come articolazioni degli organi di governo della Regione. Per quanto riguarda i Garanti in senso proprio, si tratta di cariche monocratiche configurate in modo autonomo rispetto al potere politico: i titolari dell'*Ufficio del tutore pubblico dei minori* (Friuli), dell'*Ufficio di protezione e pubblica tutela dei minori* (Veneto), il *Garante dell'infanzia e dell'adolescenza* (Lazio) ed il *Garante per l'infanzia e l'adolescenza* (Marche) sono eletti dal Consiglio regionale con maggioranza dei due terzi e possono essere da esso revocati con la medesima maggioranza per gravi motivi (Friuli e Veneto). Inoltre, le leggi delle regioni Veneto e Lazio stabiliscono espressamente che il Garante eserciti la sua attività in piena libertà ed indipendenza di giudizio, senza alcuna forma di controllo gerarchico o funzionale.

Sempre a presidio dell'autonomia ed indipendenza dell'organo, sono previste diverse cause di incompatibilità, tra cui quella con la carica di parlamentare, consigliere ed assessore regionale, amministratore di Comuni e Province. I Tutori durano in carica cinque anni ed hanno sede, in alcuni casi, presso la Giunta regionale (Veneto e Marche), in altri presso il Consiglio regionale (Lazio), mentre in Friuli il Tutore è collocato presso la Direzione regionale dell'assistenza sociale. Per quanto riguarda le funzioni, è possibile individuare quattro tipologie essenziali di compiti attribuiti agli organi in questione, relative a: reperimento e formazione di personale addetto a svolgere attività di tutela e cura; promozione di iniziative volte a rendere effettiva la tutela dei diritti dei minori, sia attraverso la

realizzazione di studi e ricerche, sia tramite la diffusione di una cultura dell'infanzia e dell'adolescenza; funzioni consultive su atti legislativi ed amministrativi all'esame delle istituzioni regionali; segnalazione di situazioni di rischio alle autorità competenti, ad esempio, ai servizi sociali, all'autorità giudiziaria, alle pubbliche amministrazioni. Le recentissime leggi delle regioni Lazio e Marche attribuiscono ulteriori e numerose funzioni ai rispettivi Garanti, le più significative delle quali riguardano la vigilanza sull'assistenza prestata ai minori ricoverati in istituti educativo-assistenziali, in strutture residenziali, in ambienti esterni alla propria famiglia o affidati temporaneamente ad altre famiglie; la promozione, in collaborazione con gli enti locali e con le organizzazioni di volontariato, di iniziative per la tutela dei diritti del minore, soprattutto in relazione alla prevenzione dell'abuso; la collaborazione agli interventi di raccolta ed elaborazione dei dati relativi all'infanzia e all'adolescenza; la vigilanza sulla programmazione televisiva, sulla comunicazione a mezzo stampa e sulle altre forme di comunicazione.

Anche in questo campo il 2004 ha visto l'adozione di atti e provvedimenti che confermano l'attenzione concreta in materia di tutela dei diritti dell'infanzia. Il 12 ottobre 2004, è stato emanato il decreto del Presidente della Repubblica n. 284 contenente norme per il regolamento di organizzazione del Centro Nazionale di documentazione e di analisi per l'infanzia, ai sensi della legge 23 dicembre 1997, n. 451. Il 20 novembre 2004 si è svolta la **Giornata nazionale dell'infanzia e dell'adolescenza** in occasione del quindicesimo anniversario della Convenzione sui diritti dell'infanzia, vi sono stati in tutta Italia eventi culturali e manifestazioni. Anche il mondo del calcio ha partecipato a tali iniziative, il 27 e 28 novembre 2004, su tutti i campi di calcio di serie A e B, pochi minuti prima

dell'ingresso in campo dei calciatori e della terna arbitrale, i bambini (soprattutto allievi della Federazione Italiana Giuoco Calcio-Settore Giovanile Scolastico) hanno mostrato uno striscione con la scritta "L'UNICEF Italia da trent'anni per i diritti dei bambini". Al fine di assicurare una corretta percezione dei bisogni dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia, il Governo ha assunto una serie di impegni, tra i quali: la realizzazione del **Sistema Informativo Nazionale sulla condizione dell'infanzia e dell'adolescenza**; completare il Sistema Informativo sul lavoro minorile Istat-Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali; favorire la partecipazione dei bambini e degli adolescenti ai processi di elaborazione delle politiche che li riguardano; realizzare una **programmazione televisiva "a misura di bambino"**. Infine, il Governo riconosce la necessità di attivare strumenti adeguati a livello legislativo e di intervento finanziario per rendere possibile la chiusura degli Istituti per minori entro il 2006. Per quanto riguarda il contrasto e la lotta alla pedofilia e allo sfruttamento sessuale in danno di minori, in considerazione della titolarità delle funzioni in materia di coordinamento e programmazione dei servizi sociali e sanitari delle Regioni, sono 12 quelle che hanno adottato leggi, o altri atti amministrativi inerenti i temi del maltrattamento, abuso o sfruttamento sessuale dei minori. 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*. 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. Infine, per quanto riguarda una categoria particolarmente svantaggiata di ragazzi, i minorenni detenuti negli istituti di pena, è da segnalare l'avvio a fine marzo 2005 di un progetto altamente

innovativo. Tale progetto, approvato dal Comitato dei Ministri per la Società dell'informazione, ha l'obiettivo di realizzare un'infrastruttura di videoconferenza e di *e-learning* a disposizione dei docenti che operano nei 22 Istituti penitenziari minorili, al fine di favorire il recupero dei giovani e formare figure professionali operanti nell'ambito dell'Ict nel corso del periodo di detenzione, collegandosi alla scuola più adatta per favorire tale formazione.



**f. La protezione dei diritti delle donne**

La tutela dei diritti delle donne e la promozione di iniziative di natura istituzionale, localizzabili a livello sia centrale che locale, nell'ambito delle tematiche di genere sono stati ritenuti obiettivi prioritari dell'azione del Governo nel corso del 2004.

Si ritiene opportuno menzionare innanzitutto l'avvio delle attività dell'**Ufficio Nazionale per la Promozione dell'Uguaglianza e la Eliminazione della Discriminazione Razziale ed Etnica (UNAR)**, che come già detto opera nel contesto del Ministero per le Pari Opportunità quale strumento volto a combattere e a rimuovere le molteplici forme di discriminazione che colpiscono anche le donne, favorendo pertanto l'attuazione di efficaci politiche integrative - che si concretizzano, per le donne, in una effettiva parità di trattamento - e fornendo una appropriata assistenza a coloro che sono vittime di atti e comportamenti di natura discriminatoria.

Una importante modalità d'azione dell'UNAR si è concretizzata nella rimozione degli effetti dei comportamenti discriminatori. Sotto tale aspetto rientra l'attivazione del **Contact Center** a partire dal dicembre 2004. Il servizio, raggiungibile al numero verde 800.90.10.10, è funzionante tutti i giorni dalle 10.00 alle 20.00, disponibile in italiano, inglese, francese, spagnolo, arabo, russo, rumeno, cinese mandarino, e raccoglie segnalazioni, denunce e testimonianze su fatti, eventi, realtà, procedure ed azioni che pregiudicano, per motivi di razza o di origine etnica, la parità di trattamento tra le persone, offrendo un'assistenza immediata alle vittime delle discriminazioni e fornendo - attraverso l'operatività un livello interno dell'Ufficio, con il coordinamento e

la supervisione di un'apposita *expertise* - informazioni, orientamento e supporto psicologico. Durante i primi settanta giorni di funzionamento il Contact Center ha fornito una prima risposta ad un totale di 2.683 richieste, inviando i casi giudicati di pertinenza dell'Ufficio al primo livello, inquadrabili in dieci macro-aree di interesse (casa, lavoro, scuola ed istruzione, salute, trasporto pubblico, forze dell'ordine, erogazione servizi da enti pubblici, erogazione servizi da pubblici esercizi, erogazione servizi finanziari, associazioni). Nell'ambito dell'iniziativa del Contact Center va inquadrata anche l'ideazione, produzione e diffusione sui canali televisivi nazionali di un messaggio di Pubblicità Progresso, volto a informare l'opinione pubblica della nascita del Contact center. La campagna informativa sta proseguendo con la stampa e affissione in tutta Italia di manifesti.

In merito alla **partecipazione delle donne ai processi decisionali** di portata politica e socio-economica, ai sensi dell'art. 51 della Costituzione, l'accesso alla carriera politica sulla base del principio di parità e pari opportunità è stato oggetto della **Legge 8 aprile 2004 n. 90**. Il dispositivo, all'art. 3, prevede che, nell'ambito del processo elettorale europeo, *"nessuno dei due sessi può essere rappresentato in misura superiore ai due terzi dei candidati"*. Per i partiti politici che non procedono in tal senso si procede riducendo, fino ad un massimo della metà, i fondi pubblici a disposizione per la programmazione elettorale. A testimonianza della rilevanza di tale strumento legislativo, nel corso delle ultime elezioni europee del 2004, la presenza femminile è aumentata del 20% circa.

A tale proposito si può citare, a titolo esemplificativo, la proposta di legge costituzionale d'iniziativa del Consiglio regionale del Friuli Venezia Giulia, approvata il 1° febbraio 2005, volta ad emendare lo Statuto ed il cui art. 4

dispone in materia di parità di accesso alle cariche elettive e in tutti gli incarichi di nomina negli Enti.

L'accesso delle donne alle carriere pubbliche è stato considerato un obiettivo prioritario del Ministro per le Pari Opportunità On. Prestigiacomo anche sotto l'aspetto della formazione. In questo senso può essere segnalata la programmazione, sulla base di un accordo tra lo stesso Ministro ed i Rettori di 21 Università italiane, di appositi "Corsi di educazione alla politica" per l'anno accademico 2004-2005, allo scopo di favorire l'accesso delle donne alle assemblee politiche ed alle cariche elettive. Tale iniziativa è direttamente correlata ad un apposito progetto formativo, "Donne, Politica e Istituzioni - Percorsi formativi per la promozione delle pari opportunità nei centri decisionali della politica", predisposto di concerto con la Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione, da realizzarsi nelle Università del centro e sud Italia (l'Università di Catania ha concordato con il Ministero uno schema di convenzione). Va segnalata altresì la programmazione di seminari, in collaborazione con il Consiglio Superiore della Magistratura, destinati a promuovere la diffusione dei contenuti del diritto comunitario derivato in materia di lotta alla discriminazione, anche di genere.

Sotto l'aspetto della **presenza delle donne nell'ambito professionale**, in generale, è stato rilevato un progressivo aumento nel corso del 2004 (dal 44.4% del 2002 al 45.1% del secondo semestre del 2004). Si tratta di un risultato conseguito anche grazie alla flessibilità introdotta dalla recente riforma del mercato del lavoro in Italia, che ha consentito di soddisfare le molteplici esigenze delle donne, contemperando responsabilità familiari ed incombenze professionali attraverso l'opzione "part-time".

Dai dati desunti da una recente indagine di Unioncamere per il 2004, emerge che nel nostro paese sono oltre 303.000 le imprese femminili concentrate prevalentemente nelle regioni meridionali (122.100 in Campania, 80.499 in Puglia, 36.099 in Calabria, 95.518 in Sicilia, solo per citare alcuni esempi), seguite da quelle presenti nel Nord ovest (24.7%, 153.755 imprese rosa in Lombardia, 97.049 in Piemonte, 36.128 in Liguria), nel Centro (19.6%, 91.539 nel Lazio, 81.999 in Toscana, 36.391 nelle Marche, 36.099 in Abruzzo) e nel Nord est (18.8%, 93.423 in Veneto, 82.695 in Emilia Romagna).

E' in questo quadro che il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali ha promosso una interessante iniziativa, in partenariato con Francia, Spagna e Malta, nell'ambito della programmazione europea in materia di tematiche di genere per il 2001-2005, intitolata "Gender News - Good News". Si tratta di un progetto volto a promuovere il ruolo partecipativo e decisionale delle donne in tutti i settori professionali, al fine di scardinare tradizionali stereotipi di matrice discriminatoria e di favorire l'armonizzazione dei bisogni ed esigenze familiari e lavorative delle donne.

Per quanto riguarda i fenomeni di violenza a danno di donne, dal 1999 sino al 2005, il Ministero per le Pari Opportunità ha bandito 6 Avvisi (l'ultimo il 3 febbraio 2005), pubblicati sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana, per la presentazione di progetti in questo ambito e ne ha co-finanziati 294, realizzati sul territorio nazionale, anche ad opera di enti locali e soggetti privati, regolarmente iscritti alla terza sezione del Registro delle associazioni e degli enti che svolgono attività a favore degli immigrati, assistendo circa 7.359 vittime del traffico (di cui 343 minori). I tipi di intervento realizzati sono stati particolarmente complessi e delicati, soprattutto per la condizione di isolamento psicologico in cui si trovano le

donne vittime di tratta di età progressivamente più bassa, provenienti da situazioni di estremo disagio sociale, da realtà contraddistinte da alti tassi di disoccupazione - come nel caso dei paesi dell'Europa dell'Est - e con bassa scolarizzazione - come nel caso delle donne nigeriane. In merito alle modalità di attuazione di tali progetti va segnalato che la formazione professionale è avvenuta con percorsi individualizzati di formazione pratica in impresa (borse lavoro), con periodi brevi (2-4 mesi) o più lunghi (1 anno e oltre), incontrandosi alcune difficoltà sia nel reperimento di aziende disposte ad assumere le donne dopo il periodo di formazione, sia per il generale irrigidimento del mercato del lavoro per quel che concerne le assunzioni a tempo indeterminato.

Infine, nel corso del 2004, particolare interesse è stato rivolto al tema della **salute delle donne**. Il Piano Sanitario Nazionale 2002-2004 ha predisposto l'attuazione di alcune iniziative in settori di evidente interesse sotto l'aspetto delle tematiche di genere (dal parto cesareo ai progetti di assistenza alle donne in maternità). Si ritiene opportuno menzionare il Regolamento attuativo della Legge n. 40 del 19 febbraio 2004 sulla procreazione medicalmente assistita, come anche la promozione di ulteriori strumenti legislativi concernenti la protezione dei diritti delle donne sul lavoro, la promozione dei parti naturali e la tutela ed assistenza alle madri ed ai loro neonati.

In merito all'iniziativa legislativa intitolata "Norme per la tutela dei diritti della partorientente, la promozione del parto fisiologico e la salvaguardia della salute del neonato", emendata dalla Commissione Affari Sociali della Camera il 25 gennaio 2005, ed oggetto di pareri da parte delle altre Commissioni competenti, si ritiene importante citarne, seppur in breve, i contenuti principali. Tale strumento ha quale obiettivo quello di "promuovere un'appropriata assistenza alla nascita",

favorendo l'informazione in materia di assistenza e pratiche sanitarie in uso affinché la madre partoriente sia messa in condizione di poter scegliere liberamente circa le modalità del parto (compreso il parto a domicilio) e di conoscere le strutture territoriali a cui potersi rivolgere prima, durante e dopo il parto; di “perseguire la tutela della salute materna, il benessere del nascituro [...]” nella fase neo-natale ed in quelle successive, di “rafforzare gli strumenti per la salvaguardia della salute materna e della salute del neonato, individuando i livelli dell'assistenza ospedaliera [...]” sia pubblica che privata – accreditata o autorizzata, ovvero funzionalmente predisposta ad offrire tale servizio in sedi appropriate e con personale idoneo, che deve essere garantita a livello regionale nonché dalle Province autonome di Trento e Bolzano, “favorire il parto fisiologico e promuovere le modalità per l'appropriatezza degli interventi al fine di ridurre la percentuale dei tagli cesarei” (art. 1).

Infine, si ritiene opportuno citare la presentazione di un disegno di legge da parte del CNEL, del 30 settembre 2004, concernente le statistiche di genere. L'iniziativa si propone di promuovere l'utilizzo di una metodologia di rilevazione che sia in grado di soddisfare anche la richiesta di informazioni proveniente dai principali organismi internazionali (Nazioni Unite, Consiglio d'Europa, Unione europea) che monitorano la condizione delle donne, nei suoi molteplici aspetti, nei rispettivi Paesi membri. La cosiddetta “valutazione di impatto di genere” necessita dell'utilizzo di indicatori appropriati, in un sistema che pone “il genere come variabile essenziale alla comprensione dei fenomeni sociali” nelle principali macro-aree individuate nel documento (art. 2). Le fasi di raccolta ed elaborazione dei dati devono essere seguite da un appropriato intervento che consenta la diffusione, informazione e fruizione delle informazioni lavorate (art. 1). Per lo

svolgimento di queste azioni si propone l'istituzione, presso il Ministero per le Pari Opportunità, di un apposito "Comitato consultivo per le statistiche di genere" competente per l'attività di analisi ed armonizzazione degli strumenti di indagine, di ricerca e pubblicazione dei risultati, di diffusione e sensibilizzazione per l'individuazione di nuove metodologie statistiche (art. 3). Vengono indicati, in conclusione, i relativi oneri finanziari dell'iniziativa (art. 5).

**g. L'educazione ai diritti umani**

Ormai da diversi anni **Amnesty International** ha affiancato al tradizionale impegno di "pronto intervento" in favore delle vittime delle violazioni dei diritti umani un ampio e articolato progetto educativo. In tal modo intende promuovere l'adesione ai valori contenuti nella **Dichiarazione Universale dei Diritti Umani** e negli altri documenti in materia riconosciuti a livello internazionale. Ciò, senza limitarsi a trasmettere una serie di pur utili nozioni, la sola conoscenza, infatti, non è sufficiente a modificare atteggiamenti e comportamenti. Solo un processo di lungo periodo nel corso del quale, le ragazze e i ragazzi, imparino a conoscere i propri diritti e quelli degli altri in un clima di partecipazione e condivisione, può costituire una efficace strategia preventiva in difesa della dignità e della libertà di ogni individuo. E' in questa prospettiva che si inserisce la proposta educativa della Sezione italiana di Amnesty International per l'A.S. 2004/2005. Da segnalare il **Progetto EDUC** nato da un'iniziativa del "Laboratorio per la cultura della pace" dell'Assessorato Sanità e Servizi Sociali della Provincia di Parma in collaborazione con le scuole di Parma e provincia. Un progetto di educazione ai diritti, alla solidarietà, alla cittadinanza critica, alla partecipazione, alla promozione di una cultura di pace, che si presenta come una proposta didattica flessibile e interattiva, rivolto al mondo della scuola. Il progetto mira a contribuire, assieme alla scuola, a sensibilizzare l'intera società sui temi dei diritti dell'uomo e della cittadinanza. Inoltre, non intende presentare percorsi già compiutamente definiti ma suo scopo è mettere a disposizione dei docenti "risorse" che i docenti e gli studenti possono rielaborare entro i percorsi da loro stessi definiti.



Continua la Decade per l'Educazione ai Diritti Umani indetta dalle Nazioni Unite nel 1994. Il 21 Aprile 2004 la Commissione per i Diritti Umani riunita a Ginevra, ha approvato senza votazione la **Risoluzione 2004/71** in cui, dopo il Decennio trascorso 1994 - 2004, si è raccomandato all'Assemblea Generale di approvare un Programma Mondiale sulla Educazione ai Diritti Umani, la cui prima fase 2005-2007 dovrebbe essere incentrata sulla scuola primaria e secondaria.

A Como è nato (grazie al lavoro didattico di due insegnanti, Professoressa Tiziana Bombardieri e Graziella Mattaliano, in un istituto superiore di Como) un Comitato formato dalle stesse insegnanti, da cittadini, dal Comune di Como, dalla CISL, dal Coordinamento Comasco per la pace, ASPEN, Mani Tese, che ha come obiettivo la presentazione in Parlamento di una proposta di legge d'iniziativa popolare per l'introduzione della disciplina: **"Educazione ai diritti umani" nelle scuole di I e II grado**. L'iniziativa ha avuto il suo esordio ufficiale in un Convegno che si è tenuto a Como in Villa Olmo in data 11 gennaio 2003. Il Convegno ha dato automaticamente avvio alla raccolta di firme. La raccolta delle sottoscrizioni ha avuto termine l'11 luglio 2003 con il raggiungimento del quorum richiesto (50.000 firme). Adesso la proposta è allo studio del Parlamento Italiano. Il Comune di Roma, ha approvato con Delibera n. 139/2003 dell'11 marzo 2003 l'adesione alla Proposta di Legge di iniziativa popolare per l'introduzione nelle scuole secondarie di I e II grado della disciplina "Educazione ai Diritti Umani". La proposta di legge prevede l'insegnamento per due ore settimanali di "Educazione ai Diritti Umani" che dovrà riguardare: il mantenimento della pace, le cause e gli effetti della guerra, la natura e gli effetti dei rapporti economici, culturali e politici tra i paesi, l'eliminazione del razzismo e la lotta alla discriminazione, la lotta contro l'analfabetismo, la lotta contro la malattia e la fame, l'utilizzazione della scienza e

della tecnica al servizio della pace, l'importanza del diritto internazionale umanitario la salvaguardia del patrimonio culturale dell'Umanità. Oltre il Comune di Roma hanno aderito all'iniziativa molte organizzazioni di Volontariato, Ong, Associazioni di docenti e genitori, fondazioni, organizzazioni sindacali. E' proseguito anche per l'anno scolastico 2003/2004 il progetto **"La mia scuola per la pace"**, promosso dal Coordinamento Nazionale Enti Locali per la Pace e i Diritti Umani e dalla Tavola della Pace nell'ambito del Decennio delle Nazioni Unite per l'educazione ai Diritti Umani (1995 - 2004). L'obiettivo è mobilitare l'opinione pubblica a livello nazionale e internazionale per costruire e promuovere una cultura di pace, facendo leva sull'impegno individuale e sul coinvolgimento delle istituzioni e delle organizzazioni a tutti i livelli, da quello internazionale a quello locale. In ogni paese, città o quartiere la cultura della pace può essere affermata in molti modi diversi, lavorando per sradicare le profonde cause culturali della violenza e della guerra, come la povertà, l'esclusione, l'ignoranza e lo sfruttamento. Il **Programma scuola** dell'UNICEF rappresenta l'offerta didattica che, anche per l'anno scolastico 2004/2005, è incentrata sul tema della lotta all'esclusione sociale. All'analisi delle discriminazioni legate alle differenze di genere, handicap, credo religioso, è affiancato anche un percorso di approfondimento sull'educazione alla pace e la gestione dei conflitti. A tale scopo l'UNICEF si propone come partner per la realizzazione di attività che favoriscano la consapevolezza, da parte dei ragazzi, della sempre più stretta relazione che esiste tra realtà molto diverse e distanti. Ma soprattutto mettendo in evidenza lo stretto legame di interdipendenza che esiste oggi tra Nord e Sud del mondo. La proposta educativa dell'UNICEF è la stessa per tutti gli ordini di scuola, ed è un approfondimento dei temi della discriminazione e dell'esclusione sociale.

L'obiettivo è quello di fornire agli studenti, attraverso le proposte didattiche, i mezzi per leggere la diversità, e per incidere col proprio impegno nella lotta contro le varie forme di esclusione sociale. Importante è infine il continuo processo di diffusione dello studio dei diritti umani e del diritto umanitario all'interno degli atenei, testimoniato dall'attivazione di master di I e II livello in molte università come quelli dell'Università di Siena, "La Sapienza" di Roma, di Padova, di Venezia, Bologna, Roma "Tre" e di Terni.

Proprio in considerazione della importanza fondamentale attribuita al tema della educazione dei diritti umani, ma anche a quello di una corretta e capillare formazione in materia, rivolta soprattutto a particolari settore dell'amministrazione pubblica in relazione ai compiti di istituto, il CIDU ha previsto di istituire nel 2005 un gruppo di studio finalizzato al censimento e al monitoraggio delle attività di formazione e aggiornamento svolte nel settore della PA nel campo dei diritti umani.

## **h. Disabili**

Con la **legge n. 6 del 9 gennaio 2004** il Parlamento ha introdotto nel codice civile un nuovo istituto di protezione civilistica degli incapaci denominato **“amministrazione di sostegno”**. La finalità del provvedimento consiste nella tutela, con i minori impedimenti e la maggiore snellezza possibile, delle persone prive in tutto o in parte di autonomia nell’espletamento delle funzioni della vita quotidiana, mediante interventi di sostegno temporaneo o permanente. Una legge che introduce una figura che affronta dal basso i problemi della persona con disabilità e cerca di risolverli tramite l’ascolto. La nuova legge presenta alcune importanti novità: il superamento del concetto di malattia mentale come presupposto ineludibile per l’intervento; l’affermazione netta che la regola è la capacità di agire, salve le restrizioni assolutamente necessarie ed espressamente previste; lo snellimento ed accelerazione del cammino processuale; nonché la sottolineatura “morale” delle finalità dell’intervento. La nuova legge non elimina l’interdizione, ma introduce un nuovo istituto: l’amministrazione di sostegno che in qualche modo limita il ricorso a una procedura ritenuta “mortificante”, salvaguarda l’autonomia dell’individuo, concilia la tutela del patrimonio della persona disabile con la protezione della sua vita affettiva. Il Parlamento Italiano ha approvato la **legge 9 gennaio 2004, n. 4** (Legge Stanca), contenente *“Disposizioni per favorire l’accesso dei soggetti disabili agli strumenti informatici”*. Obiettivo della legge è favorire l’accesso dei disabili agli strumenti informatici, evitando che le nuove tecnologie determinino forme di emarginazione forse ancora più pericolose di quelle tradizionali e, anzi, promuovendo l’uso delle medesime come fattore abilitante e di superamento delle disabilità e delle esclusioni. Lo

scopo della legge, in applicazione del principio costituzionale di eguaglianza, è quello di abbattere le "barriere virtuali" che limitano l'accesso dei disabili alla Società dell'Informazione e li escludono dal mondo del lavoro, dalla partecipazione democratica, da una migliore qualità della vita. Si tratta quindi di garantire anche ai cittadini disabili il diritto di accesso alle risorse informatiche e ai servizi telematici, assicurando anche a loro una migliore opportunità di conoscenza, istruzione, lavoro, informazione ed intrattenimento.

La Legge Stanca si pone come strumento incentivante nei confronti dei privati, mentre nei confronti della pubblica amministrazione intesa in senso molto lato reca degli obblighi, anche sorretti da efficaci sanzioni. E' previsto infatti che i nuovi contratti stipulati dalla pubblica amministrazione per la realizzazione di siti Internet siano colpiti da nullità, qualora non rispettino i requisiti di accessibilità, e, in generale, l'inosservanza delle disposizioni della legge da parte del pubblico amministratore comporta responsabilità dirigenziale e disciplinare. Una finalità particolarmente importante della legge è quella, espressa all'articolo 5, di assicurare l'accessibilità e la fruibilità degli strumenti didattici e formativi: ad esempio i testi scolastici per gli studenti disabili, con particolare riguardo agli studenti non vedenti o ipovedenti.

### **i. Coppie di fatto**

In Italia, contrariamente a numerosi paesi europei, non esiste una legge che regola i rapporti di convivenza *"more uxorio"*, cioè al di fuori del matrimonio. Anche se in alcuni comuni a partire dal 1997 sono stati istituiti dei registri per le "unioni civili", la convivenza di fatto trova allo stato attuale indiretto riconoscimento in norme eterogenee e disorganiche, che ricollegano alla convivenza alcuni non irrilevanti effetti giuridici. Il recente testo sulla procreazione assistita prevede, per esempio, che anche le coppie di fatto, sterili, possano accedere alla fecondazione artificiale.

Attualmente sono depositate presso la Commissione Giustizia della Camera dei Deputati sei proposte sull'argomento, tra cui una della Regione Toscana che regola gli aspetti patrimoniali e non delle unioni di fatto ed estende alcune fondamentali garanzie anche ai componenti delle coppie di fatto. I progetti che hanno accolto più adesioni sono quello di **Franco Grillini**, dei Ds e presidente onorario dell'Arcigay, e quello di **Dario Rivolta** di Forza Italia. Entrambi i testi si ispirano al **Pacs** francese. E' iniziato, l'8 luglio 2004, alla Camera, l'esame, da parte della Commissione Giustizia, delle proposte di legge riguardanti le unioni civili. La proposta di legge Grillini, firmata trasversalmente da 161 deputati, fornisce la definizione di "unione di fatto", come "convivenza stabile e continuativa tra due persone, di sesso diverso o dello stesso sesso, che conducono una vita di coppia", e "patto civile di solidarietà" l'accordo stipulato tra loro al fine di "regolare i propri rapporti personali e patrimoniali in relazione alla loro vita in comune". In sintesi, si prevede che il Pacs debba avere forma scritta e sia redatto davanti ad un ufficiale dello stato civile che provvederà a trascriverlo nei registri

dello stato civile. I Pacs non sono matrimoni e non è prevista nessuna norma sui figli. La coppia di conviventi, non importa di che sesso, può sottoscrivere un Pacs davanti ad un ufficiale civile e impegnarsi così a “comportarsi secondo la buona fede, collaborando alla vita di coppia in ragione delle proprie capacità e possibilità” e scegliere il regime patrimoniale di comunione o separazione dei beni. Il patto, nelle varie proposte e con diversi accenti, affronta i temi dei diritti dei partner per quanto riguarda la successione, la reversibilità della pensione, il subentro nei contratti di affitto, l'estensione delle agevolazioni fiscali previste per le famiglie e pari diritti allo status coniugale in caso di graduatorie e concorsi. Oltre alle iniziative parlamentari e regionali sono ormai 300 i Comuni che hanno già istituito **un registro delle unioni civili** aperto anche a persone dello stesso sesso. Iniziative senza ricadute pratiche che testimoniano, però, il grande cambiamento in atto nel costume italiano.

Alcune coppie italiane hanno potuto regolarizzare la propria unione usufruendo di legislazioni di altri paesi (Olanda, Francia) possedendo i requisiti di residenza o doppia cittadinanza. L'unico diritto riconosciuto dal codice civile italiano al partner convivente è il subentro nel contratto di affitto. Riguardo all'asilo politico, pur non esistendo una norma specifica, il governo ha dichiarato che l'Italia assicurerà, in ragione del principio di non discriminazione a causa dell'orientamento sessuale recepito dal nostro ordinamento, una doverosa protezione a quanti chiedono asilo per sfuggire ai rischi di essere sottoposti a pene arbitrarie, inumane o intollerabili nel loro paese per il fatto di essere omosessuali. In ambito Unione Europea, nel marzo del 2000, il “rapporto Haarder” sui diritti dell'uomo nell'Unione Europea votato dalla commissione “Libertà e diritti dei cittadini” del Parlamento europeo richiede il riconoscimento

legale delle convivenze tra persone dello stesso sesso. Il 30 giugno dello stesso anno, una Raccomandazione dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa agli stati membri chiede il diritto di asilo per chi sia perseguitato per il proprio orientamento sessuale. La direttiva 78 obbliga gli Stati membri a introdurre entro il 2003 legislazioni che proibiscono discriminazioni nel lavoro in base a determinati motivi, compreso l'orientamento sessuale. Il 26 settembre 2000 l'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa approva la Raccomandazione 1474, che chiede ai paesi europei di inserire l'orientamento sessuale nelle leggi antidiscriminazione nazionali, di eliminare leggi che penalizzino l'omosessualità, di combattere l'omofobia nelle scuole, nella sanità, nelle forze armate e nella polizia, nel lavoro, di adottare legislazioni che riconoscano le unioni registrate fra persone dello stesso sesso. Nel dicembre 2000 viene approvata la Carta dei Diritti fondamentali dell'Unione Europea che include l'orientamento sessuale tra gli ambiti in cui viene proibita la discriminazione (art.21), e distingue il diritto al matrimonio dal diritto a costituire una famiglia (art.9). Nel 2001 il 5 luglio il Parlamento europeo si pronuncia per il riconoscimento di "pari diritti" fra le coppie di fatto composte di persone di sesso diverso e quelle costituite da persone dello stesso sesso. Il 3 settembre 2003 l'Europarlamento approva una risoluzione sui diritti umani in Europa nella quale invita tutti gli Stati membri a parificare coppie di fatto e matrimoni. Per quanto attiene le Nazioni Unite, alla 60.ma sessione della Commissione Diritti Umani, che si è svolta a Ginevra dal 15 marzo al 23 aprile 2004, il Brasile non ha presentato l'annunciata risoluzione che proibisce la discriminazione basata sull'orientamento sessuale. Ciò non ha impedito che il tema venisse sollevato nel corso dei lavori della CDU, rendendo evidente la mancanza di un consenso generalizzato, anche alla luce delle diverse



tradizioni culturali e religiose rappresentate all'interno della Commissione. La diversa interpretazione data alla natura dei diritti in gioco, e il fattore di novità introdotto da tale proposta di risoluzione, fanno pensare che ci sia ancora parecchio lavoro da fare per giungere ad un accordo.

PAGINA BIANCA

**APPENDICE**

## 2. Attività internazionali

### 2.1 Attività di protezione e promozione dei diritti umani a livello

#### Comunitario

Le iniziative portate avanti dall'Irlanda durante il suo semestre di presidenza, sono state all'insegna di una certa continuità con la Presidenza italiana, come testimoniato, ad esempio, dall'approvazione delle modalità di applicazione delle Linee Guida sui diritti dei fanciulli approvate nel dicembre del 2003; si è inoltre provveduto ad approvare delle Linee Guida riguardanti la necessaria protezione dei difensori dei diritti umani. La gestione irlandese del necessario coordinamento europeo, per la 60esima CDU è stata positiva, anche se i lavori della Commissione hanno visto i partner comunitari prendere posizioni diverse su alcuni temi. Per quanto riguarda i dialoghi strutturati con **Cina e Iran**, nel caso di quest'ultimo Paese, la situazione si è rivelata piuttosto difficile a causa di un forte ritorno ad un tradizionalismo religioso poco rispettoso della tematica dei diritti umani. La linea italiana verso tale situazione è sempre stata incline a mantenere un contatto utile con le Autorità iraniane, ai fini almeno del monitoraggio della difficile situazione. Per quanto riguarda la Cina, il suo governo sta valutando la possibilità di ratificare il Patto sui Diritti Civili e Politici, con tutte le conseguenze che ciò avrebbe sull'ordinamento giuridico interno. Vi è stata, poi, la questione del ricorso collettivo presentato contro l'Italia dall'European Rom Rights Center, sulla base della Carta Sociale Europea e del suo Protocollo Opzionale, in merito alle disposizioni non adottate o adottate in maniera non soddisfacente dall'Italia in relazione alla minoranza Rom. Infatti, la legge italiana sulle minoranze non include i Rom, e l'assenza di una legge specifica a tutela di tale comunità pone l'Italia in una situazione di non piena adempimento nei confronti del diritto internazionale. Nel quadro delle attività di promozione e protezione dei diritti umani a livello europeo si inserisce la visita in Italia del **Comitato Europeo per la Prevenzione della Tortura (CPT)**, che ha avuto luogo dal 21 novembre al 3 dicembre del 2004. Il giorno 4 febbraio 2004, il Comitato Interministeriale dei Diritti Umani riunitosi in seduta plenaria, si è occupato anche della visita in Italia di tale Comitato. Il CPT agisce in base alla *Convenzione europea per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti*, il suo mandato è quello di esaminare, per mezzo di sopralluoghi, il trattamento delle persone private di libertà allo scopo di rafforzare, se necessario, la loro protezione dalla tortura e dalle pene o trattamenti inumani o degradanti. Il Comitato, ha illimitato accesso a ogni luogo di privazione delle libertà e a ogni fonte di informazione, intervista in privato le persone che vi sono detenute e redige un rapporto su quanto osservato e accertato. Tale rapporto viene poi inviato al singolo Stato, dove vengono indicate le azioni da svolgere sotto forma di raccomandazioni. Non interviene, quindi, dopo che la violazione è avvenuta per

sanzionare lo Stato responsabile, bensì in fase preventiva per fornire indicazioni sul piano legislativo, regolativo e operativo per rimuovere le situazioni a rischio di violazione dei diritti fondamentali di chi è privato della libertà personale. Le autorità nazionali devono cooperare con il Comitato garantendo immediato accesso a luoghi, persone e documenti; dal canto suo il Comitato deve aprire un dialogo con tali autorità avendo il chiaro mandato di proteggere le persone piuttosto che quello di condannare gli Stati. Per questo, vi è la necessità della riservatezza: quanto è accertato nel corso di una visita non costituisce la base di una pubblica denuncia, ma il fulcro di un rapporto da cui deve partire un dialogo volto a rimuoverne le cause. Solo se è evidente la mancata collaborazione del Governo del paese interessato, o il suo rifiuto ad attuare le raccomandazioni ricevute, il Comitato ha il potere di rompere il vincolo della riservatezza. Si tratta comunque di una prerogativa eccezionale, a cui il Comitato nella sua attività è ricorso poche volte. Le visite possono essere di due tipi: *visite periodiche*, che avvengono circa ogni 4 anni, e *visite ad hoc*, quando sulla base di informazioni in possesso del Comitato, una particolare situazione richiede un intervento immediato. Le visite periodiche sono annunciate nel novembre dell'anno precedente alla loro realizzazione, non viene tuttavia specificato il periodo dell'anno in cui avranno luogo. La data esatta della visita è infatti notificata al Rappresentante permanente presso il Consiglio d'Europa dello Stato interessato, quindici giorni prima del suo inizio. L'Italia ha già avuto tre visite periodiche e una visita ad hoc (1996) al Carcere di San Vittore a Milano, ed ha chiesto la pubblicazione di tutti i Rapporti relativi alle visite. Naturalmente sono state tenute in considerazione le raccomandazioni del Comitato nella precedente visita, al fine di accogliere al meglio i membri del Comitato durante la visita del 2004. A tale proposito, i membri del Comitato hanno dichiarato di aver ricevuto un'eccellente cooperazione da parte delle autorità, come anche di tutti gli interlocutori, durante le visite ai luoghi di detenzione. Tra i luoghi visitati dalla delegazione, vi sono: i "Centri di permanenza temporanea" di Agrigento, Caltanissetta, Lampedusa e Trapani; la Questura di Roma, la Stazione di polizia di Civitavecchia, la Stazione della polizia ferroviaria di Roma-Termini, la Casa Circondariale di Civitavecchia, la prigione di Verona-Montorio e di Parma; il Dipartimento di diagnosi e trattamento psichiatrico dell'ospedale di San Giovanni di Dio di Agrigento e le stanze di detenzione dell'ospedale di Verona. Il Rapporto della visita sarà trasmesso alle competenti autorità italiane nel mese di luglio del 2005, nel quale saranno riportati in dettaglio gli esiti e le raccomandazioni della delegazione del Comitato Europeo per la Prevenzione della Tortura.

## **2.2 Il contributo del Comitato alla partecipazione italiana all'attività degli**

### **Organi delle Nazioni Unite**

#### **a. La Commissione per i Diritti Umani delle Nazioni Unite (Ginevra, 15 marzo - 23 aprile 2004)**

I lavori della 60° Sessione si sono svolti in un'atmosfera di minore contrapposizione rispetto agli scontri Nord-Sud che avevano caratterizzato le precedenti sessioni. Unione Europea ed Italia, rientrata dopo un anno di assenza tra i 53 membri della Commissione, hanno operato attivamente nella ricerca del dialogo e della cooperazione ai fini di un'efficace protezione e promozione dei diritti umani, cercando di mediare tra le diverse sensibilità ed approcci di cui sono portatori i vari gruppi regionali. Sul fronte dei risultati positivi, merita ricordare l'iniziativa dell'Unione Europea e dell'Italia contro la pena di morte che è stata adottata con un netto incremento di voci favorevoli rispetto all'anno scorso. Anche le altre due iniziative tematiche dell'UE sono state approvate con successo: quella sui diritti dei fanciulli, e quella sull'eliminazione di tutte le forme di intolleranza religiosa. Anche i temi collegati allo sviluppo, sono stati affrontati positivamente. La risoluzione sul diritto allo sviluppo adottata a larga maggioranza, presentata dalla Malesia, ha riscosso per la prima volta il voto favorevole di tutti i partner europei.

Di particolare rilevanza è stata altresì la proiezione dell'immagine della "Community of Democracies" nata nel 2000 a Varsavia con lo scopo di creare un foro di consultazione e dialogo tra paesi retti da governi democratici.

Per quanto riguarda le risoluzioni geografiche sono state approvate le iniziative dell'UE riguardanti i diritti umani in Bielorussia, Burma/Myanmar, Corea del Nord, Turkmenistan, Timor Est e Colombia, oltre a quella dell'Honduras su Cuba. Inoltre, su iniziativa del Gruppo Africano, stimolata e appoggiata dall'UE, sono state adottate due risoluzioni: una sul Sudan - con particolare riguardo alla gravissima situazione di violazione dei diritti umani nella provincia del Darfur - e una sulla Repubblica Democratica del Congo. Ciò rappresenta uno sviluppo molto positivo nella misura in cui lo stesso Gruppo Africano ha ritenuto di assumere iniziative, in passato presentate dall'UE, per affrontare problematiche sensibili riferite a scenari di crisi regionali. Una menzione particolare meritano le due iniziative sulla cooperazione tecnica in Afghanistan e in Somalia nel settore dei diritti umani, avviate e portate a buon fine dalla Delegazione italiana, con espressioni di apprezzamento di varie delegazioni per il ruolo svolto dall'Italia nel corso dei negoziati. Anche in un'atmosfera meno conflittuale non sono comunque mancati tensioni ed insuccessi in relazione agli obiettivi dell'UE. Ad esempio, l'approvazione delle due "No-Action Motions" riguardanti le iniziative americana sulla Cina, e quella europea sullo Zimbabwe, che si è concretata nella mancata considerazione dei diritti umani in tali paesi da parte della CDU. Ulteriore aspetto negativo è la sconfitta della risoluzione dell'UE sulla Cecenia, respinta con un notevole scarto di voti rispetto alla scorsa sessione. Anche sul tema importante

della lotta al razzismo ed i seguiti della Conferenza di Durban, non sono stati raggiunti risultati del tutto soddisfacenti, costringendo l'UE all'astensione al momento del voto. Anche quest'anno le contrapposizioni Nord-Sud hanno particolarmente pesato sull'atmosfera dei lavori, in occasione dell'esame delle violazioni dei diritti umani nel mondo, sotto il punto 9 dell'agenda. Sono state puntualmente reiterate le accuse di "double standard" nei confronti dei paesi occidentali, accusati di giudicare unilateralmente e senza spirito autocritico le situazioni dei paesi terzi. Un quadro sostanzialmente in "chiaroscuro", nel quale le ragioni del dialogo hanno fatto premio su quelle del confronto e della contrapposizione frontale, soprattutto in relazione all'esame delle questioni tematiche all'attenzione della CDU, mentre si sono confermate ed accentuate le divisioni nella considerazione di possibili condanne sul rispetto dei diritti umani in specifici paesi e regioni. In sostanza, vi è un cauto ottimismo per il futuro, che dovrebbe anche indurre a consolidare e sviluppare ulteriormente un approccio sempre più basato sul dialogo e sulla cooperazione per la promozione e protezione dei diritti umani. Nel corso della 60.ma Sessione della Commissione per i Diritti dell'Uomo, l'Italia ha curato la preparazione e la negoziazione di due progetti relativi a: 1) La situazione dei diritti umani in **Afghanistan** (item 19); e 2) L'assistenza alla **Somalia** in materia di diritti umani (item 19).

Entrambi i Testi redatti, negoziati e presentati sotto il punto 19 dell'agenda della CDU relativo ai programmi di cooperazione tecnica in materia di protezione e promozione dei diritti umani, sono stati adottati per consenso. Il testo della Dichiarazione sull'Afghanistan è stato elaborato lavorando a stretto contatto con la Missione afgana e le tante agenzie delle Nazioni Unite attive nel Paese, in particolare UNDP e l'OHCHR. Con tale Testo la Commissione ha voluto esprimere il proprio e continuo sostegno all'applicazione degli accordi di Bonn, all'opera dell'Autorità ad Interim soprattutto alla luce della preparazione delle elezioni. Al contempo, non si è mancato di esprimere preoccupazione per i recenti rapporti relativi alle violazioni dei diritti umani, in particolare di donne e fanciulli nelle zone rurali. La CDU pur accogliendo con favore la ratifica da parte delle Autorità afgane della *Convenzione per l'Eliminazione di tutte le Forme di Discriminazione contro le Donne* (CEDAW), non ha mancato di ribadire la necessità di incrementare i progressi raggiunti. Relativamente alla risoluzione italiana sull'assistenza alla Somalia in materia di diritti umani, forte è stato il sostegno dato dai co-patrocinatori, che hanno espresso il loro apprezzamento per un Testo così lungo e complesso ma aderente ad una situazione politico-sociale ed umanitaria grave e continua. Pertanto con forza si è auspicata la ripresa delle attività della *field presence* dell'OHCHR sul "terreno" non appena le condizioni di sicurezza lo consentiranno.

I presupposti del Testo del 2004 avrebbero dovuto spingere verso una condanna, vista la grave situazione, ma la costante attenzione dell'Italia in sede di Consiglio di Sicurezza, di Assemblea Generale e di CDU e la cooperazione offerta dal Gruppo Africano ha favorito un lavoro volto a ri-attrarre l'attenzione della Comunità Internazionale verso tale regione.

L'UE resta fortemente impegnata e favorevole ad iniziative volte a garantire i programmi di assistenza tecnica per tutti quei Paesi pronti a cooperare con i meccanismi internazionali. Per quanto riguarda la situazione in **Medio Oriente**, lo *Special Rapporteur* della Commissione sulla situazione dei Diritti Umani nei Territori Occupati Palestinesi da Israele dal 1967, J. Dougard, ha presentato il tradizionale rapporto sulla situazione dei diritti umani negli OPT, ribadendo come

le condizioni di vita dei palestinesi sono andate deteriorandosi. Lo *Special Rapporteur* ha aggiunto che la costruzione di un "Muro" separatorio può seriamente violare il diritto all'autodeterminazione. Lo *Special Sitting* si è concluso con l'adozione di una risoluzione sulla Grave situazione nei Territori Occupati Palestinesi, condannando la continua violazione dei diritti umani nei Territori e le implicazioni degli omicidi mirati da parte dell'esercito israeliano. Si è quindi invitato Israele a rispettare i principi del diritto internazionale umanitario e a desistere da ogni forma di violazione dei diritti umani nei Territori Occupati.

Tutti i Testi riguardanti il Medio Oriente hanno tentato di rilanciare il dialogo e la negoziazione quale unica via per il raggiungimento della pace, l'intento di fondo è di esortare entrambe le parti a sostenere i principi dei diritti umani e del diritto umanitario, ponendo fine sia all'occupazione militare che agli attentati suicidi contro la popolazione civile israeliana. Considerando che la questione mediorientale è stata il principale problema dibattuto nel corso della Commissione, la sinergia e l'unità dei Paesi europei assume una valenza del tutto particolare, infatti l'Unione Europea ha sempre cercato e quasi sempre senza difficoltà di porsi come un gruppo omogeneo, coeso e compatto. Seppur in maniera minore rispetto agli anni passati, la Commissione per i Diritti dell'Uomo si è venuta a trovare, comunque, sotto il fuoco incrociato di varie forme di contestazione, soprattutto da parte di quei Paesi potenziali violatori, che hanno rifiutato di essere visti come "dei sorvegliati speciali". Il punto 9 dell'agenda dei lavori della CDU resta il cuore di ogni Sessione, attraverso il passaggio sotto il microscopio internazionale delle più drammatiche situazioni dei diritti umani nel mondo. L'*item* 9 quindi, svolge una funzione cruciale di denuncia e di condanna dei Paesi non in linea con gli standards internazionali, con la possibilità di attivare gli *Special Rapporteurs* nominati dalla CDU ed incaricati di monitorare la situazione dei diritti umani nei *concerned countries*.

Nel tentativo di non politicizzare la Commissione dei Diritti dell'Uomo, l'UE si è dunque limitata a presentare quei progetti di risoluzione, frutto di un esercizio annuale di monitoraggio della situazione dei diritti umani in paesi quali la Repubblica Democratica Popolare di Corea, Myanmar, Timor Est, Colombia, Cecenia, Sudan e Zimbabwe. Al pari dello scorso anno, le risoluzioni su Zimbabwe e Cecenia sono state respinte dalla Commissione, mentre lunghe consultazioni fra l'UE ed il Gruppo Africano hanno infine portato ad una soluzione concertata sul Sudan. Al pari, è stata bloccata in maniera non inaspettata l'iniziativa degli Stati Uniti sulla Cina, da una *no action motion*. Bisogna riflettere sulle "risoluzioni di condanna", poiché tali strumenti anziché avvicinare le posizioni, in nome della promozione e protezione dei diritti umani, tendono invece ad allontanarle. Durante la 60.ma Sessione della CDU, l'Italia ha sempre cercato di facilitare il dialogo e mediare soprattutto a livello comunitario per il raggiungimento di una posizione comune che potesse estendersi anche all'esterno. Quest'anno come già avvenuto in passato, la risoluzione sulla situazione dei diritti umani a **Cuba** è stata presentata dall'Honduras uno dei Paesi appartenenti al Gruppo latino-americano (GRULAC). Il Testo di quest'anno, breve e conciso, non ha potuto non deplorare le sentenze e le misure repressive adottate contro i dissidenti politici cubani. L'UE pur riconoscendo gli sforzi cubani per rendere effettivi i diritti sociali della popolazione, invita le Autorità ad assicurare la liberazione dei prigionieri politici e soprattutto esorta al ripristino della moratoria delle esecuzioni. Come negli ultimi due anni, il progetto di risoluzione sulla situazione dei diritti umani nello **Zimbabwe**, presentato dall'UE,



non ha raggiunto la fase deliberativa. Il Gruppo Africano ha infatti utilizzato il consolidato espediente procedurale della *no action motion*, che ha così impedito l'esame della situazione dei diritti umani in tale Paese.

La risoluzione sulla situazione dei diritti umani nella **Repubblica Democratica del Congo**, che tradizionalmente veniva presentata dall'Unione Europea sotto il punto 9, quest'anno è stata redatta dal Gruppo Africano ed approvata per consenso sotto il punto 19. La Commissione ha comunque condannato le persistenti violazioni dei diritti umani nell'Est del Paese. La CDU, inoltre, ha adottato una risoluzione sulla situazione dei diritti umani in **Bielorussia**, introdotta dagli Stati Uniti congiuntamente con l'UE. I membri della CDU hanno espresso profonda preoccupazione per le misure repressive ed i gravi episodi di "giustizia sommaria" registrati nel Paese, ed ha quindi deciso di nominare uno *Special Rapporteur* al fine di monitorare la situazione in loco. Come già registrato nella passata Sessione, la risoluzione sulla situazione dei diritti umani in **Cecenia**, impone una riflessione sulla modalità di scelta e di esame delle situazioni dei diritti umani nel mondo. Dopo un difficilissimo e quanto mai lungo negoziato, che ha fatto emergere l'impossibilità di raggiungere un accordo su una risoluzione consensuale, anche quest'anno il Testo dell'UE è stato rigettato anche con l'utilizzo della ben nota prassi del c.d. "voto di scambio". La Commissione ha anche adottato, su iniziativa congiunta UE/Stati Uniti, una risoluzione sulla situazione dei diritti umani in **Turkmenistan**, nella quale ha espresso estrema preoccupazione per la politica di governo basata sulla repressione dei dissidenti politici, la distorsione del sistema legale-giudiziario, le restrizioni alla libertà di stampa e le gravi forme di discriminazione verso le minoranze etniche.

Altra iniziativa comunitaria ha riguardato la situazione dei diritti umani nella **Corea del Nord**, che è stata adottata sotto il punto 9. La CDU ha potuto esprimere estrema e profonda preoccupazione per i numerosi rapporti relativi a le sistematiche e gravi violazioni dei diritti umani, le esecuzioni pubbliche e l'applicazione della pena di morte, la pratica della tortura, il ricorso sistematico al lavoro forzato, le limitazioni della libertà personale, di movimento, di pensiero, di espressione e di culto religioso. Visti tali presupposti, la CDU ha richiesto la nomina di uno *Special Rapporteur* della Commissione per monitorare la situazione in loco, quale segnale di piena consapevolezza del peggioramento della situazione. Nella maggior parte dei casi si preferisce lavorare su un terreno fertile, consensuale e neutrale quale quello della cooperazione piuttosto che su quello ripido e scosceso del *punto 9*, che ha un'intrinseca natura accusatoria. Infatti, quando un Testo viene adottato sotto il *punto 19*, qualunque sia il suo contenuto, si apre la strada sia alla nomina di un Esperto Indipendente, che possa monitorare la situazione dei diritti umani, sia all'elaborazione e alla messa in atto di programmi di cooperazione tecnica. Di un tale contesto ne ha fatto le spese anche l'UE, contro cui non sono mancate le ben note coalizioni di fronda dei Paesi del *Non Aligned Movement*, che hanno evitato strategiche condanne di Paesi come la Cecenia o lo Zimbabwe. Ad introduzione delle risoluzioni tematiche, che quest'anno hanno trattato gli argomenti più vari, vi è stata la risoluzione *The World Conference against Racism, Racial Discrimination, Xenophobia and Related Intolerance and the Comprehensive Implementation of and Follow-up to the Durban Declaration and Programme of Action*, la quale è stata oggetto di un serrato confronto negoziale che ha portato all'adozione del testo solo attraverso il voto. Per la prima volta, si esprime preoccupazione per la crescita dei fenomeni dell'antisemitismo, della cristianofobia e dell'islamofobia, si sottolinea la

responsabilità dei Governi a conciliare l'adozione di misure di lotta al terrorismo con il rispetto del principio delle non discriminazione. Comunque, come già in precedenza, il Testo approvato dai membri della CDU si è focalizzato sui temi dell'educazione e della lotta alla povertà. L'Irlanda a nome dell'Unione Europea, ha ribadito l'impegno dell'Unione nel dare seguito alle decisioni prese a Durban nel settembre 2001. E' stata adottata poi, dalla Commissione, la risoluzione sul **diritto allo sviluppo** con maggiori voti a favore rispetto allo scorso anno. Il diritto allo sviluppo, è un diritto composito che integra principi civili e politici, sociali ed economici, e soprattutto implica una specifica attenzione per i gruppi più vulnerabili quali donne e fanciulli. Gli Stati Membri dell'Unione Europea, per la prima volta, hanno tutti votato in favore di tale risoluzione. L'UE ha inoltre ribadito il proprio impegno per la realizzazione del diritto allo sviluppo ed ha assicurato che continuerà a lavorare attivamente a tale scopo. Anche quest'anno le **tematiche di genere** hanno svolto un ruolo importante nell'ambito dei lavori della Commissione dei Diritti dell'Uomo. Infatti, sin dall'inizio dei lavori della Commissione, l'Alto Commissario *ad interim* per i diritti umani, B. Ramcharan, aveva richiamato l'attenzione sulle centinaia di migliaia di donne vittime della prostituzione, della schiavitù, sottolineando come la Comunità Internazionale continui a sottovalutare la portata di tale fenomeno. Non sono mancate le risoluzioni in materia di protezione di particolari categorie di soggetti adottate nella 60.ma Sessione della CDU, variando dai **diritti umani dei migranti** ai diritti delle **persone disabili**. Fra queste, l'iniziativa più innovativa è stata la risoluzione sulle **popolazioni sfollate**, i c.d. "*internally displaced persons*" patrocinata sia dall'Italia che dal resto dell'UE. La risoluzione ha chiesto di portare la questione dei diritti e la tutela degli sfollati al centro delle diverse operazioni e istituzioni delle Nazioni Unite. Ampio spazio è stato dato alla "**Community of Democracies**", tale Community nasce per un'esigenza di maggiore cooperazione internazionale tra Paesi democratici, sia per un potenziamento dei valori e dei principi su cui essi si basano. Doveroso è per quei Paesi che condividono, su base costante, i medesimi valori, avviare forme di consultazione e soprattutto di cooperazione, con lo scopo ulteriore di acquisire con impegno nuovi spazi per i diritti umani e la democrazia. L'Italia in particolare è convinta che nel rispetto delle diversità culturali e storiche dei Paesi sia possibile rinvenire forme concrete di cooperazione al fine di perseguire i medesimi valori e principi, come la promozione della democrazia e dei diritti umani. Da qui, nasce la cosponsorizzazione italiana ai tre Testi relativi al rapporto tra democrazia e diritti umani adottati dalla 60.ma Sessione della CDU: 1) Rafforzamento del ruolo delle organizzazioni e dei meccanismi regionali nella promozione e nel consolidamento della democrazia; 2) Incompatibilità tra la democrazia ed il razzismo; 3) Ruolo del buon governo. Anche quest'anno è stata presentata la consueta risoluzione sulla **questione della pena di morte**, adottata sotto il punto 17 relativo alla "promozione e alla protezione dei diritti umani", grazie soprattutto ad un chiaro sforzo congiunto dell'UE e delle ONG. La Commissione per i Diritti dell'Uomo ha invitato gli Stati a ridurre progressivamente il numero dei reati per i quali la pena capitale viene comminata. Ha esortato, inoltre, alla non applicabilità di tale pena ai fanciulli, alle donne in stato interessante, alle madri e alle persone affette da handicap mentale. Da ultimo, ha invitato gli Stati a procedere sul percorso dell'abolizione completa della pena di morte, passando attraverso la moratoria delle esecuzioni. L'Italia in particolare ha sottolineato che

considera la pena di morte come una forma di punizione inumana e crudele, priva di qualsiasi effetto repressivo o di deterrenza.

**b. L'Assemblea Generale, i lavori della Terza Commissione (New York, 4 ottobre - 24 novembre 2004)**

L'andamento dei lavori della Terza Commissione, e da una dinamica inizialmente calma (anche se non distesa), al cui interno hanno avuto luogo i dibattiti sui vari punti all'ordine del giorno e l'adozione delle risoluzioni di carattere non conflittuale, modificatasi in un secondo periodo laddove i temi più controversi e tutti i punti rimasti in sospeso sono emersi. A rallentare il già difficile percorso dei lavori della Commissione ha contribuito anche l'inopportuna politicizzazione del dibattito sulla questione della situazione dei diritti umani in Sudan e in Zimbabwe. Infatti, tra le note dolenti di questa Terza Conferenza, va segnalata la forte contrapposizione tra Unione Europea e Gruppo Africano sulla situazione dei diritti umani in Sudan e Zimbabwe che ha portato alla decisione della Commissione di aggiornare il dibattito e di non discutere queste gravi situazioni. Non sono tuttavia mancati gli elementi positivi, tra i quali vanno ricordati i negoziati sullo sviluppo sociale dove è stato possibile realizzare un'innovativa quanto utile collaborazione sinergica tra delegati della II e della III Commissione; l'adozione senza voto della risoluzione sui seguiti della Quarta Conferenza Mondiale sulle Donne e la piena attuazione della Dichiarazione di Beijing, con il sostegno espresso dai membri dell'Unione Europea, che considerano tali documenti fondamentali per promuovere i diritti delle donne e realizzare l'uguaglianza di genere.

La rappresentanza italiana ha cercato sempre di svolgere un'intensa ed impegnativa azione per favorire il massimo di coesione comunitaria sulle iniziative di altri paesi. La messa a punto di un gran numero di documenti comunitari (progetti di Risoluzione, Dichiarazioni di voto, Dichiarazioni generali, documenti di lavoro, ecc..) ha richiesto un impegnativo lavoro della delegazione italiana a New York, con l'attivo sostegno degli Uffici di Roma e del COHOM.

L'Assemblea Generale ha inoltre considerato gli sforzi a livello globale per la totale eliminazione del razzismo, della discriminazione razziale e della xenofobia e per l'attuazione dei seguiti della **Dichiarazione di Durban**, sottolineando che è responsabilità degli Stati adottare misure efficaci al fine di combattere atti criminali motivati dall'intolleranza.

Per quanto attiene alla **Convenzione sulla Eliminazione di tutte le Forme di Discriminazione Razziale** è stata espressa preoccupazione, poiché la relativa ratifica universale non sarà realizzata prima della scadenza prevista, pertanto è stata avvertita la necessità di un'azione a tale riguardo. Inoltre, è stato riconosciuto con profonda preoccupazione l'aumento dell'antisemitismo, della cristianofobia e islamofobia. L'Assemblea ha voluto così richiamare gli Stati ad una piena cooperazione con lo *Special Rapporteur* della Commissione sui Diritti Umani circa le moderne forme di intolleranza.

E' stato adottato senza voto dall'Assemblea il testo relativo ai **diritti dell'uomo e povertà estrema**, nel quale è stato ribadito che l'estrema povertà costituisce violazione alla dignità umana e che sono necessarie azioni a livello nazionale ed internazionale per eliminare tale piaga. E' essenziale, è stato ribadito, che gli Stati promuovano la partecipazione delle persone più povere nel processo decisionale della società in cui vivono. L'Assemblea Generale ha esortato gli Stati a dare la giusta attenzione al legame tra diritti umani e povertà estrema.

Quest'anno, l'Assemblea Generale si è occupata anche di un testo sulla **protezione dei diritti umani e delle libertà fondamentali nel contrasto al terrorismo**, nel quale è stata ribadita la necessità che gli Stati si assicurino che ogni misura intrapresa per combattere il terrorismo sia conforme ai loro obblighi derivanti dal diritto internazionale, in particolare dalla legislazione sui diritti dell'uomo, dal diritto umanitario e dei rifugiati. Incoraggiando gli Stati, che lottano contro il terrorismo, a tenere in considerazione le pertinenti risoluzioni delle Nazioni Unite sui diritti umani, come anche le osservazioni e i punti di vista dei trattati UN sui diritti umani.

L'Assemblea ha adottato, senza voto, anche una risoluzione sulla **protezione degli emigranti** condannando fermamente ogni manifestazione e atto di razzismo, discriminazione razziale, xenofobia e relativa intolleranza contro gli emigranti; come anche ogni forma di discriminazione e xenofobia relativa all'accesso al lavoro, alla formazione professionale, all'alloggio, all'istruzione, ai servizi medico-sanitari ed ai servizi sociali. Il testo ha sollecitato gli Stati a rivedere e modificare le loro politiche di immigrazione allo scopo di eliminare ogni forma di pratica discriminatoria nei confronti degli emigrati e delle loro famiglie. Inoltre, la Commissione ha incoraggiato gli Stati a promulgare una legislazione interna per combattere il traffico ed il contrabbando internazionali di migranti.

Tra le nuove iniziative si può ricordare la discussione sui **diritti delle persone disabili**, con un testo approvato senza voto sulla Commissione *ad hoc* per una completa e integrale Convenzione Internazionale sulla Protezione e sulla Promozione dei Diritti e Dignità delle Persone con Disabilità. Con la richiesta da parte dell'Assemblea che la Commissione *ad hoc* incrementi il suo slancio nei correnti negoziati sul disegno di convenzione, allo scopo di presentarlo all'Assemblea alla sua sessantesima sessione. Principale *sponsor* di tale testo è stato il Messico, al quale è andata la gratitudine dell'Unione Europea per la flessibilità dimostrata durante i negoziati. Il rappresentante dei Paesi Bassi, parlando a nome dell'Unione Europea, ha riaffermato l'impegno della stessa all'elaborazione di una convenzione sui diritti delle persone disabili, la quale contribuirebbe a formare un'opinione internazionale e servirebbe da agente di cambiamento per gli anni venturi. L'Unione, inoltre, continuerà a partecipare attivamente alle future sedute della Commissione *ad hoc*.

Particolarmente complessa si è rivelata infine l'adozione del testo sull'intensificazione del ruolo delle organizzazioni regionali, subregionali ed altre nella **promozione e consolidazione della democrazia**, a causa del particolare tema trattato a cui non tutti i Paesi danno lo stesso significato. La Commissione allora ha adottato il testo rivisto ed emendato sulle disposizioni regionali.

Il testo sulla **Situazione dei diritti umani in Zimbabwe** ha fatto emergere il peso che in Commissione il Gruppo Africano può esercitare, sia dell'opportunità politica di presentare risoluzioni di condanna contro quei paesi in cui sono violati i diritti umani al fine di migliorare tali situazioni.

L'Assemblea Generale ha espresso la sua preoccupazione per il fatto che non esistono in Zimbabwe le condizioni per tenere libere e sicure elezioni, sia per le restrizioni alla libertà dei membri del parlamento e dei candidati, inoltre non vi la possibilità per la società civile né per i difensori dei diritti umani di operare senza la paura di vessazioni o intimidazioni. L'Assemblea ha richiamato il Governo dello Zimbabwe a prendere tutte le misure appropriate allo scopo di realizzare le condizioni per libere e sicure elezioni, anche con al presenza degli osservatori internazionali in tempo utile per le elezioni parlamentari del 2005. Sottolineando inoltre, la sua profonda preoccupazione per le gravi violazioni dei diritti umani da parte del Governo, inclusa la tortura, maltrattamenti, detenzioni illegali ed esecuzioni extragiudiziarie. L'Assemblea ha invitato il Governo a prendere tutte le misure necessarie per promuovere e proteggere i diritti umani.

Nonostante una tale grave situazione, il rappresentante del Sudafrica ha chiesto un aggiornamento del dibattito sul suddetto testo, deplorando il doppio standard di giudizio nel presentare le risoluzioni-paese alla Terza Commissione, ciò darebbe, secondo il Sudafrica, l'impressione che i diritti umani siano violati solo nei paesi in via di sviluppo.

Il rappresentante del Sudafrica ha continuato sostenendo che tale comportamento costituisce un affronto diretto alla integrità della leadership politica africana, affermando che la politica di confronto impiegata dall'Unione Europea è stata completamente controproduttiva e che alcuni Paesi hanno deviato la Commissione sui Diritti Umani dal suo mandato di cooperare in modo costruttivo con gli Stati allo scopo di eliminare le violazioni dei diritti umani.

Il Gruppo Africano ha sostenuto che il più grande ostacolo al successo del mandato dei diritti umani rimane l'uso di risoluzioni-paese proposte da Unione Europea e altri Paesi.

Dello stesso tono l'intervento del rappresentante della Malaysia a nome del Movimento dei non Allineati, sottolineando che non devono esserci interferenze di alcuni Paesi negli affari interni di altri.

Il rappresentante dei Paesi Bassi, parlando a nome dell'Unione Europea, ha espresso la forte contrarietà all'azione di *no-action* che ha levato il dibattito di una sì grave situazione dei diritti umani in Zimbabwe dall'agenda di quest'anno.

La Commissione ha così approvato la mozione per rinviare il dibattito sulla situazione dei diritti umani in Zimbabwe con una votazione di 92 voti favorevoli contro 72 contro, 9 astensioni.

Ulteriore terreno di scontro tra Unione Europea e Gruppo Africano ha rappresentato la **Situazione dei diritti umani in Sudan**, presentata dall'Unione. L'Assemblea Generale ha espresso, a tale riguardo, grave preoccupazione per le estese violazioni ai diritti umani e al diritto umanitario nel Darfur, comprese le deportazioni e le esecuzioni arbitrarie. Il Governo del Sudan, il *Sudan Liberation Movement* e il *Justice and Equality Movement* sono stati invitati a raggiungere un accordo per il Darfur, e a porre immediatamente fine all'uso di bambini soldato e alla violenza sessuale contro le donne. Inoltre, è stato ricordato al Governo l'obbligo di prevenire e punire ogni crimine di genocidio. L'Assemblea ha invitato tutte le parti in causa a cessare ogni violenza e a cooperare con l'Unione Africana e la comunità internazionale.

Come accaduto per la situazione nello Zimbabwe, il rappresentante del Sudafrica ha proposto un rinvio del dibattito sulla situazione dei diritti umani in Sudan.

Per i medesimi motivi del precedente caso, il Gruppo Africano ha mostrato il suo totale rifiuto verso le specifiche risoluzioni di condanna, sostenendo che tali

risoluzioni non portano alla cooperazione dei Paesi interessati, ma esacerbano soltanto la situazione già esistente.

Tale scontro ha portato così all'accoglimento da parte dell'Assemblea del rinvio del dibattito sulla situazione dei diritti umani in Sudan, con 91 voti a favore e 74 contro e 11 astensioni.

Ultima situazione esaminata nel corso dei lavori della Terza Commissione è stata quella dei diritti umani nella Repubblica Democratica del Congo. L'Assemblea Generale ha favorevolmente accolto l'estensione del mandato della Missione delle Nazioni Unite in tale paese per quanto riguarda la protezione dei diritti dell'uomo, condannando però le continue violazioni di questi diritti come anche del diritto umanitario e la mancanza di garanzie di un giusto processo per molti detenuti.

L'Assemblea ha richiamato inoltre tutte le parti in conflitto nel Paese a cessare immediatamente ogni attività militare, a sostenere il Governo di transizione, a porre immediata fine all'uso di bambini soldato e ad approntare le misure necessarie per proteggere le donne. L'Unione Europea ha duramente lavorato per realizzare il consenso su tale risoluzione allo scopo di dimostrare che può essere ottenuto il consenso sulle risoluzioni di condanna. Il testo sulla situazione dei diritti umani in Congo è stato approvato dall'Assemblea con molti voti di scarto.

Ancora una volta sembrerebbe necessaria da parte dell'Unione Europea una maggiore flessibilità nella conduzione dei negoziati, al fine di limitarsi nella tendenza a presentare un numero eccessivo di emendamenti ed a porsi senza chiarirne bene le ragioni su posizioni a volte intransigenti. Ugualmente opportuno risulterebbe stabilire chiaramente le priorità dell'UE, possibilmente direttamente in COHOM e con congruo anticipo rispetto alla prossima UNGA, per trasmettere all'esterno una posizione più forte e più chiara. Nonostante quest'ultima osservazione, va sottolineato comunque che l'UE, più di ogni altro Gruppo, è riuscita a mantenere un atteggiamento appropriato e corretto, dando l'immagine di un'Unione forte e determinante nei negoziati sui testi e nelle situazioni di voto.

Nel futuro bisognerà tuttavia considerare come esercitare al meglio la potenzialità di influenza dell'Unione Europea, soprattutto nel dialogo con gli altri Gruppi Regionali a cominciare da quello africano che, in considerazione dell'elevato numero dei suoi Stati membri, può esercitare in Commissione un notevole peso qualora coeso. Ugualmente importante sarà mantenere la relazione strategica con il GRULAC. Da più parti è stata inoltre notata la necessità di promuovere una maggiore cooperazione tra la II e la III Commissione per evitare duplicazioni e razionalizzare così i lavori di entrambe (vedi, ad esempio, le risoluzioni su Corruzione, Sviluppo, Sviluppo Sociale, Donne, ecc.). Sembrerebbe infine opportuno dare maggior spazio all'interazione con i Rapporteurs Speciali, in occasione della presentazione alla Commissione dei rispettivi rapporti.

### **2.3 La partecipazione del Comitato ad altri eventi ed attività internazionali e nazionali**

#### **a. La partecipazione del Comitato alla II Conferenza Intergovernativa sull'infanzia (Sarajevo, 13 - 15 maggio 2004)**

Dal 13 al 15 maggio del 2004, si è svolta a Sarajevo la II Conferenza Intergovernativa "Making Europe and Central Asia fit for Children", cui hanno preso parte 39 paesi europei ed asiatici. Tale Conferenza fa seguito a quella tenutasi a Berlino nel 2001, e costituisce anche un *follow-up* alla Sessione Speciale dell'Assemblea Generale dedicata alla questione dei bambini nel 2002. La Conferenza oltre a rivedere gli impegni assunti a Berlino ed il modo in cui i partecipanti li hanno fino ad ora realizzati, ha costituito anche l'occasione per lanciare nuove iniziative. La partecipazione del Comitato Interministeriale dei Diritti Umani a tale incontro è stata attiva e diretta. Promossa dai governi della Bosnia-Erzegovina e della Germania, la *II Conferenza Intergovernativa per un'Europa e un'Asia centrale a misura di bambino* ha focalizzato l'attenzione su 5 aree prioritarie di intervento: investire nell'infanzia, gli spostamenti transfrontalieri di bambini, le violenze contro i bambini, l'esclusione sociale e le città a misura di bambino. I rappresentanti dei governi e le delegazioni composte da giovani, donatori ed esponenti della società civile hanno analizzato insieme le barriere sistemiche, economiche e socio-culturali che contribuiscono, o consentono, gli abusi a danno dei bambini e la violazione dei loro diritti. Le principali tematiche affrontate sono state: il traffico di bambini e le adozioni illegali; la violenza domestica, nelle scuole o in seno alla comunità; l'esclusione dalla partecipazione ai passaggi cruciali della vita. Le barriere che si frappongono all'eliminazione di tali violazioni saranno, a livello nazionale, oggetto prioritario di intervento. Gli impegni che sono usciti dalla Seconda Conferenza puntano a creare un ambiente protetto per e con i bambini, per fare in modo che le lacune esistenti siano colmate mediante politiche esaustive e legislazioni adeguate; attraverso una rete di servizi sociali che sia accessibile e consona alle esigenze dei bambini, a prescindere del sesso, la provenienza etnica, l'appartenenza religiosa, promuovendo un ambiente familiare e sociale che sia di sostegno per lo sviluppo dell'infanzia.

**b. La costituzione della Fondazione Medchild e il protocollo di intesa con il Ministero degli Affari Esteri**

Nel 2004 il Comitato Interministeriale Diritti Umani, ha dedicato particolare attenzione all'area dei diritti dei minori, implementando i rapporti con il Telefono Azzurro e sostenendo la costituzione della Fondazione Medchild, promossa dalla Fondazione Gaslini, e poi sfociata nella stipula di un protocollo di intesa con il Ministero degli Affari Esteri. Con tale azione è ulteriormente cresciuto l'impegno del Ministero per la tutela e la promozione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, in particolare nell'area del Mediterraneo. In base all'intesa firmata nell'ottobre del 2004 dal Ministro *pro tempore* Franco Frattini con la Fondazione "Istituto Mediterraneo per l'infanzia, Medchild Institute", la Farnesina sosterrà le iniziative della Fondazione a favore dei bambini dei paesi che si affacciano sul bacino del Mediterraneo. Medchild è nata per volontà della Fondazione Gaslini di Genova, che ha curato fino ad oggi non meno di cinquemila bambini. E' grazie alla collaborazione con Medchild che il Ministero degli Affari Esteri punta a realizzare una politica che sia espressione della solidarietà che l'Italia vuole dare agli altri Paesi, soprattutto nell'area del Mediterraneo, ponendo particolare attenzione ai bambini che rappresentano i soggetti più deboli, e che soffrono maggiormente a causa delle guerre, del terrorismo e della povertà. Medchild, inoltre, intende dotarsi di una o più "unità pediatriche mobili di tele-assistenza e primo intervento" capaci di raggiungere località remote assicurando una prima assistenza. Medchild annovera tra le sue finalità anche l'analisi, la valutazione e il monitoraggio della situazione dei bambini dell'area del Mediterraneo.