

Comitato per la promozione e protezione dei diritti umani

RAPPORTO di MONITORAGGIO

delle RACCOMANDAZIONI

al Governo italiano

del Comitato ONU sui diritti economici, sociali, culturali

(26 novembre 2004)

e

del Comitato ONU sui diritti umani

(2 novembre 2005)

in merito allo stato di attuazione da parte dell'Italia dei

**Patti internazionali sui diritti economici, sociali e culturali e
sui diritti civili e politici**

e

di altri strumenti di diritto internazionale

Roma, 19 giugno 2007

Comitato per la Promozione e Protezione dei Diritti Umani.....	6
Introduzione	9
Nota metodologica.....	11
Glossario	12
Gruppo di ricerca.....	13
Osservazioni conclusive del comitato sui diritti economici, sociali e culturali.....	14
Osservazioni conclusive del comitato per i diritti umani.....	19
Conclusioni e raccomandazioni del comitato contro la tortura.....	24
RAPPORTO DI MONITORAGGIO	33
PARTE 1. QUADRO GENERALE DI ATTUAZIONE DEI PATTI	36
1. 1. STATO COSTITUZIONALE E DEMOCRATICO	36
1. 1. 1. LO STATO DELLA GIUSTIZIA: INDIPENDENZA DELLA MAGISTRATURA E DURATA IRRAGIONEVOLE DEI PROCESSI.....	36
1. 1. 2 . ABUSO DI POTERE DA PARTE DELLE FORZE DELL'ORDINE	40
1. 1. 3. DIRITTO ALLA INFORMAZIONE: INDIPENDENZA DELLA INFORMAZIONE E CONFLITTO DI INTERESSI.....	45
1. 2. STRATEGIA GENERALE DI LUNGO PERIODO	50
1. 2. 1 . PIANO DI AZIONE NAZIONALE INTEGRATO.....	50
1. 3. ISTITUZIONE NAZIONALE INDIPENDENTE	52
1. 3. 1. COSTITUZIONE IN ITALIA DI UNA ISTITUZIONE NAZIONALE INDIPENDENTE PER I DIRITTI UMANI.....	52
1. 4. EDUCAZIONE AI DIRITTI UMANI	57
1. 4. 1 . FORMAZIONE A LIVELLO PROFESSIONALE ED EDUCAZIONE AI DIRITTI UMANI NELLE SCUOLE E NELLA POPOLAZIONE	57
1. 5. RICEZIONE DEI PATTI	60

1. 5. 1 . VALUTAZIONE DELLO STATO DELLE RISERVE AI PATTI.....	60
1. 6. GIUSTIZIABILITÀ	61
1. 6. 1 . GIUSTIZIABILITÀ DEI DIRITTI ECONOMICI, SOCIALI E CULTURALI	61
1. 7. AIUTO PUBBLICO ALLO SVILUPPO	65
1. 7. 1 . STATO DELL'AIUTO PUBBLICO ALLO SVILUPPO (APS)	65
1. 8. CONSULTAZIONE E PARTECIPAZIONE DELLA SOCIETÀ CIVILE	70
1. 9. PUBBLICAZIONE E DIFFUSIONE DEL RAPPORTO GOVERNATIVO E DELLE OSSERVAZIONI CONCLUSIVE	72
PARTE 2: TEMATICHE RELATIVE ALLE DISPOSIZIONI GENERALI DEI PATTI	74
2. 1. EGUAGLIANZA E NON DISCRIMINAZIONE	74
2. 1. 1. IMMIGRAZIONE	74
2. 1. 1. 1 . RICHIEDENTI ASILO: UNA LEGISLAZIONE ORGANICA	74
2. 1. 1. 2 . IMMIGRATI: DURATA DEL PERMESSO DI SOGGIORNO	81
2. 1. 1. 3. CENTRI DI PERMANENZA TEMPORANEA E ASSISTENZA (CPTA): ESPULSIONI E RIMPATRI	85
2. 1. 2. RAZZISMO E XENOFOBIA	92
2. 1. 2. 1 . ISTITUZIONE DI OSSERVATORI LOCALI	92
2. 1. 2. 2 - EPISODI DI ODIO RAZZIALE	92
2. 1. 3. DISCRIMINAZIONE DI GENERE	97
2. 1. 3. 1 . CONSIGLIERI DI EGUAGLIANZA	97
2. 1. 4. DISCRIMINAZIONE DELLE MINORANZE LINGUISTICHE.....	100
2. 1. 4. 1 . MINORANZE LINGUISTICHE: ROM	100
2. 1. 5. DISCRIMINAZIONE DEI GRUPPI VULNERABILI	110
2. 1. 5. 1 . ACCESSO ALLA CASA	110
2. 1. 5. 2 . ABUSI AD OPERA DELLE FORZE DI POLIZIA	118

PARTE 3. TEMATICHE RELATIVE ALLE DISPOSIZIONI SPECIFICHE DEI PATTI..	121
3. 1. DIRITTO ALLA VITA E DIRITTO A VIVERE	121
3. 1. 1. ADEGUATE CONDIZIONI DI VITA	121
3. 1. 1. 1 . POVERTÀ ED ESCLUSIONE SOCIALE	121
3. 1. 1. 2 . INEGUAGLIANZE REGIONALI.....	125
3. 1. 2. LAVORO	128
3. 1. 2. 1 . EQUO SALARIO.....	128
3. 1. 2. 2 . DIRITTI SINDACALI.....	130
3. 1. 2. 3 . PREVENZIONE DEI GRANDI INCIDENTI INDUSTRIALI	131
3. 1. 2. 4 . LAVORO NELL'ECONOMIA INFORMALE	134
3. 1. 3. DIRITTO ALLA VITA E ALL'INTEGRITÀ FISICA.....	137
3. 1.3.1 .TORTURA, PUNIZIONI E TRATTAMENTI CRUDELI, DISUMANI, DEGRADANTI	137
3. 2. DIRITTO ALLE LIBERTÀ.....	141
3. 2. 1. DIRITTI NELLO STATO DI ARRESTO E DETENZIONE	141
3. 2. 1. 1 . DETENZIONE PREVENTIVA.....	141
3. 2. 1. 2 . SOVRAFFOLLAMENTO NELLE CARCERI	143
3. 2. 2. DIRITTO ALLA LIBERTÀ DI ESPRESSIONE	145
3. 2.2.1. PUNIZIONE DEL REATO DI DIFFAMAZIONE	145
3. 3. TUTELA DELLA FAMIGLIA	147
3. 3. 1 . VIOLENZA DOMESTICA (DONNE E BAMBINI)	147
3. 3. 2 . DIFFICOLTÀ A TROVARE E MANTENERE IL LAVORO (MADRI)	154

3. 4. ANZIANI E SISTEMA SOCIALE E PREVIDENZIALE	158
3. 4. 1 . ASSISTENZA SANITARIA E SOCIALE.....	158
3. 4. 2 . RIFORMA PENSIONISTICA E PENSIONI MINIME.....	161
3. 5. SALUTE FISICA E MENTALE	164
3. 5.1. MALATTIE CRONICHE, SENILITÀ E DISABILITÀ	164
3. 5. 2. HIV/AIDS	170

Associazioni e organizzazioni non governative aderenti al Comitato per la promozione e protezione dei diritti umani:	176
---	------------



Comitato per la promozione e protezione dei diritti umani

Il Comitato per la Promozione e Protezione dei Diritti Umani, una rete di 72 organizzazioni attive nella promozione e protezione dei diritti umani, si è costituito il 22 gennaio 2002, presso la Fondazione Basso– Sezione Internazionale su richiesta di Enrico Calamai, primo Portavoce del Comitato fino al gennaio 2005, sottoscritto da un gruppo di soci fondatori, organizzazioni operanti nel settore dei diritti umani, e su impulso di un gruppo di esperti in materia.

Struttura

Organi del Comitato:

- a) l'Assemblea delle organizzazioni aderenti
- b) il Portavoce
- c) Segreteria esecutiva o Coordinamento

Il Coordinamento si occupa della organizzazione operativa dell'attività del Comitato e comprende i responsabili dei vari gruppi di lavoro.

Dal gennaio 2006 Carola Carazzone, Vis-Volontariato Internazionale per lo Sviluppo è stata nominata Portavoce e Barbara Terenzi della Fondazione Basso-Sezione Internazionale è stata eletta Coordinatore affiancata da Antonella Bucci di Terre des Hommes, Vice Coordinatore. I Gruppi di lavoro vengono determinati annualmente in base alle linee di azione stabilite nell'Assemblea.

Il Comitato aderisce e partecipa ad attività identificate dalla Assemblea ed in linea con il proprio mandato. Il Portavoce rappresenta pubblicamente il Comitato, sostituito, in caso di necessità, dal Coordinatore. Per il carattere collegiale del Comitato e per la necessità di ottimizzare le limitate risorse disponibili, la partecipazione ad eventi esterni è anche delegata a rappresentanti delle organizzazioni del Comitato, sulla base delle scelte effettuate nel corso degli incontri regolari di Coordinamento.

Obiettivi

Obiettivo primario: promozione e sostegno al processo legislativo di costituzione in Italia di una "Istituzione Nazionale Indipendente per i Diritti Umani", in linea con i Principi di Parigi e la Risoluzione 48/134 adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 20 dicembre 1993, votata dall'Italia, è rimasta a tutt'oggi inattuata.

In aggiunta, il Comitato affianca "un'attività culturale di diffusione della conoscenza delle problematiche inerenti i diritti umani, con particolare riguardo alla situazione italiana ed europea. Ciò, al fine di far comprendere all'opinione pubblica che le relative violazioni possono avere luogo anche nell'ambito dei Paesi a democrazia consolidata."

Attività a livello nazionale

Nel 2002, il "Gruppo giuridico", responsabile Vanna Palumbo, ha stilato una bozza di disegno di legge per la costituzione della istituzione nazionale indipendente presentata nel Convegno internazionale del 13 dicembre 2002 "Per la Promozione e la Protezione dei Diritti Umani: una istituzione nazionale indipendente ed efficace.

Il "Gruppo di contatto" ha affiancato l'attività giuridica con un lavoro sistematico di advocacy e lobby a livello parlamentare secondo un principio di trasversalità.

Nel 2005, nel corso della XIV legislatura, la bozza si è trasformata nel Disegno di Legge n. 3300, "Istituzione della Commissione italiana per la promozione e la tutela dei diritti umani in attuazione alla Risoluzione n.48/134 dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite del 20 dicembre 1993", con primo firmatario il sen. Antonio Iovene e sottoscritto da altri 28 senatori. Nonostante le specifiche Raccomandazioni delle Nazioni Unite (2.11.2005; 26.11.2004; 18.3.2003) e la pressione della società civile, il Disegno di Legge durante la scorsa legislatura non è neppure stato assegnato alle Commissioni parlamentari competenti.

A giugno 2006, all'inizio della XV legislatura, il Disegno di Legge è stato nuovamente presentato con primo firmatario il sen. Antonio Iovene, sottoscritto da altri 32 senatori e annunciato con il numero 247.

Il Disegno di Legge è stato presentato anche alla Camera con primo firmatario l'on.le Tana de Zulueta.

Coerentemente con la azione di lobby ed advocacy, il Comitato, in collaborazione con l'Ufficio dell'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i Diritti Umani, ha organizzato un Workshop Internazionale di alto profilo istituzionale, tenutosi nella giornata del 5 dicembre 2006 a Roma, presso la Sala del Refettorio della Camera dei Deputati, cui hanno partecipato una delegazione delle Nazioni Unite, rappresentanti istituzionali, parlamentari, esperti del mondo accademico e della stampa, oltre a una grande rappresentanza della società civile.

In seguito a tale workshop, l'iter del Disegno di Legge alla Camera è stato unificato a quello del Disegno di legge per il Garante dei diritti dei detenuti e delle persone private della libertà personale. Il 5 aprile la Camera dei Deputati ha approvato il DDL 1463: "Commissione Nazionale per la promozione e la protezione dei diritti umani e la tutela dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale", risultante dall'unificazione dei disegni di legge d'iniziativa dei deputati Mazzoni (626); Mascia, Forgiione, Farina, Frias e Russo (1090); Boato e Mellano (1441); De Zulueta (2018).

Il DDL 1463 è fermo al Senato, in quanto non è ancora stato assegnato dal Presidente del Senato alle Commissioni competenti per venire calendarizzato e iniziare l'iter di discussione.

Attività a livello internazionale

A partire dal 2003, a livello internazionale il Comitato ha partecipato:

- alla Coalizione internazionale di Ong per l'approvazione di un "Protocollo Opzionale" al Patto Internazionale sui Diritti Economici, Sociali e Culturali (dal nov. 2003);
- alla elaborazione di un Rapporto non Governativo Supplementare al quarto Rapporto Governativo dell'Italia sull'attuazione del Patto sui Diritti Ecosoc (gen.-nov.2004);
- con una delegazione all'esame di tale Rapporto Governativo a Ginevra (8-26 novembre 2004);

Sotto l'impulso del riscontro ottenuto dal Rapporto Supplementare, l'Assemblea ha deciso:

- a) di monitorare le Raccomandazioni all'Italia del Comitato Onu per i Diritti economici, sociali e culturali (CESCR, nov. 2004), e le Raccomandazioni del Comitato per i diritti civili e politici (CCPR, nov. 2005) attraverso la creazione di due gruppi di monitoraggio "Follow-Up";
- b) di unire i due gruppi in un unico "Follow-Up" coerente con la visione per la quale i diritti non possono essere frammentati, considerati come segmenti a se stanti, bensì un unicum trasversale che comprende tutte le componenti di una società democratica e giusta (2006);
- c) di elaborare un rapporto di monitoraggio delle raccomandazioni ONU CESCR e CCPR al Governo italiano da lanciare il 19 giugno 2007 alla vigilia dell'assunzione dell'incarico da parte dell'Italia come nuovo membro del Consiglio ONU per i diritti umani per i prossimi 3 anni.

Organizzazioni aderenti al comitato:

Agenzia della Pace, A.Ge. AGEDO, AGESCI, Anfaa, Anolf, Antigone, Archivio Disarmo, Archivio Immigrazione, ARCI, Arcigay, ASGI-Associazione Giuristi per l'Immigrazione, Associazione Eleonora Pimentel, Assopace, ATD-Quarto Mondo, AUCI, AUSER, Banca Etica Casa dei Diritti Sociali, CGIL, Chiamalafrica, CIAI, CIPAX, CIPSI Coordinamento di Iniziative Popolari di Solidarietà Internazionale, CIR Consiglio Italiano Rifugiati, CISL Dipartimento Politiche Migratorie, CISMAI, CISP Comitato Internazionale Sviluppo dei Popoli, Cittadinanzattiva, CND Consiglio Nazionale sulla Disabilità, Comitato Milanese per i Diritti Umani, Donne in Nero, Federazione Chiese Evangeliche, Fondazione Centro Astalli, Fondazione Internazionale Don Luigi Di Liegro, Fondazione Basso-Sezione Internazionale, Fondazione Labos, FVGS, Giovani per un Mondo Unito, Gruppo Martin Buber, ICS Consorzio Italiano di Solidarietà, IISMAS Istituto Internazionale Scienze Mediche Antropologiche e Sociali, IMS, INTERSOS, Istituto Cooperazione Economica Internazionale, La Gabbanella, LAW Legal Aid Worldwide, Legambiente, Lega internazionale per i Diritti e la Liberazione dei Popoli, Libera, Medici contro la Tortura, Medici del Mondo, Movimondo, Oltre Babele, PaxChristi, Ponte della Memoria, Progetto Continenti, Rete Educare ai Diritti Umani, Save the Children, Terre des Hommes, Ubi Minor, UDI Unione Donne in Italia, UIL, UNICEF Italia, Unione Forense per la Tutela dei Diritti dell'Uomo, Vides Internazionale, Vis Volontariato Internazionale per lo Sviluppo, WILPF Women's International League for Peace and Freedom, ... e con la collaborazione di Amnesty International, Focsiv, Mani Tese, Medici senza Frontiere.

INTRODUZIONE

Nel 2004 il Comitato per la Promozione e Protezione dei Diritti Umani, in occasione dell'esame da parte di CESCR del rapporto del Governo italiano sull'attuazione del Patto sui diritti economici, sociali e culturali, ha elaborato e presentato un suo rapporto supplementare, partecipando anche con una propria delegazione alla sessione a Ginevra, ricevendo riscontri positivi (E/C.12/1/Add.103 punto 11, 26 novembre 2004).

Sulla scorta di tale esperienza il Comitato ha assunto l'impegno di continuare a monitorare le misure intraprese dal Governo per rafforzare l'attuazione degli obblighi internazionali in materia di diritti umani e di tenere desta l'attenzione su eventuali inadempienze, anche al fine di dimostrare la necessità e urgenza della costituzione di una istituzione nazionale, autorevole ed indipendente per la promozione e protezione dei diritti umani, richiesta a ciascuno Stato dalla Risoluzione 48/134 dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite.

Su iniziativa del VIS- Volontariato internazionale per lo Sviluppo e della Fondazione Lelio Basso - Sezione Internazionale, dunque, il Comitato ha dato vita nel 2005 ad un apposito Gruppo di Lavoro Follow Up cui oggi partecipano attivamente 40 associazioni e organizzazioni non governative.

L'innovatività del progetto e dell'approccio integrato di monitoraggio dei due Patti internazionali (sui diritti economici, sociali e culturali e sui diritti civili e politici) ha richiesto varie fasi di riflessione, successivi aggiustamenti e l'elaborazione di diversi strumenti per prendere la forma di cui ora proponiamo i risultati in questo rapporto.

Inizialmente il Gruppo di Lavoro Follow Up si è applicato alla elaborazione di griglie di rilevazione dei dati, pensando ad un monitoraggio sull'attuazione in Italia dei diritti riconosciuti dal Patto sui diritti economici, sociali e culturali, ambito di cui ci si era occupati nel rapporto supplementare del 2004.

Nello stesso tempo il Comitato seguiva con attenzione, inviando a CCPR informazioni alternative in merito alla *List of Issues*, l'esame del rapporto governativo sull'attuazione da parte dell'Italia del Patto sui diritti civili e politici, con le relative osservazioni conclusive del 2 novembre 2005.

A febbraio 2006 l'Assemblea del Comitato ha pertanto deciso di costituire un altro Gruppo di Lavoro per monitorare l'attuazione delle osservazioni conclusive di CCPR sui diritti civili e politici.

La motivazione più profonda di non poter tralasciare uno dei due ambiti, e quindi di costituire un nuovo Gruppo di Lavoro ad hoc, era quella della indivisibilità ed interdipendenza di tutti i diritti umani, principio su cui il Comitato ha fondato il proprio Statuto istitutivo e su cui le ONG si trovano profondamente d'accordo.

Proprio dalla convinzione della indivisibilità di tutti i diritti umani, civili, culturali, economici, politici e sociali, e dalla consapevolezza di un trend in questo senso nell'ambito della riforma del sistema di promozione e protezione dei diritti umani delle Nazioni Unite (si veda *Fifth Inter-Committee Meeting of the Human Rights Treaty Bodies*, "Harmonized guidelines on reporting under the international human rights treaties, including guidelines on a common core document and treaty-specific documents", HRI/MC/2006/3), viene a breve il successivo passo in avanti della unificazione di tutto il progetto, formalizzato nell'Assemblea del Comitato del 6 luglio 2006: i due percorsi di monitoraggio si unificano in uno solo che contiene i due ambiti e dei diritti economici, sociali e culturali e di quelli civili e politici, non giustapponendoli, ma cercando di integrarli quanto più possibile.

Il presente rapporto nasce da un anno di lavoro e rappresenta il primo risultato, certamente migliorabile, del nostro progetto di monitoraggio ed è il frutto di un lungo processo di ricerca, discussione, partecipazione e crescita della società civile italiana.

È la prima volta infatti che una coalizione di 72 associazioni e organizzazioni non governative si organizza per produrre un rapporto condiviso di monitoraggio dell'attuazione dei Patti internazionali sui diritti economici, sociali e culturali e sui diritti civili e politici e delle relative raccomandazioni ONU al Governo italiano.

Sebbene infatti l'attuale sistema diritti umani delle Nazioni Unite non preveda un monitoraggio sistematico da parte dei Comitati ONU rispettivamente nei 4 e 5 anni che intercorrono dalle osservazioni conclusive al successivo rapporto periodico, le Nazioni Unite auspicano un intervento della società civile nel follow up delle raccomandazioni ai singoli Governi, anche in previsione del nuovo meccanismo di revisione periodica universale, meccanismo che il Consiglio diritti umani sta attualmente mettendo a punto.

A tal fine il Comitato si impegna a che questo rapporto di monitoraggio delle raccomandazioni dei Comitati ONU al Governo italiano diventi un appuntamento annuale in previsione della presentazione dei prossimi rapporti governativi richiesti da CESCR e CCPR nel 2009.

Il presente rapporto di monitoraggio non vuole essere mera denuncia delle carenze e delle inadempienze del nostro Paese in materia di diritti umani, vuole invece dare un contributo ad una nuova consapevolezza della centralità dei diritti umani, alla divulgazione di una cultura diffusa e alla elaborazione di una politica sistematica, coerente, trasparente e partecipata per la realizzazione di tutti i diritti umani per tutti.

L'auspicio è infatti di contribuire, con il presente rapporto, ad instaurare un dialogo, puntuale e costruttivo, con le istituzioni e di sollecitare e collaborare allo sviluppo di strategie, politiche e azioni di rafforzamento della promozione e protezione dei diritti umani in Italia.

L'Italia oggi assume l'incarico di membro per i prossimi tre anni del nuovo Consiglio delle Nazioni Unite per i diritti umani ed ha il solenne impegno di adoperarsi per rafforzare la promozione e protezione dei diritti umani e l'adeguamento agli standard internazionali dei diritti umani, ovunque nel mondo, Italia compresa.

Sarà diritto e dovere delle organizzazioni non governative italiane sollevare le inadempienze dell'Italia a tali obblighi internazionali, e chiedere al Governo italiano coerenza, trasparenza e maggiore impegno per i diritti umani.

NOTA METODOLOGICA

Il presente rapporto di monitoraggio è stato elaborato sulla base di 3 strumenti appositamente costruiti dal Gruppo di Lavoro Follow Up:

a) tavola sinottica delle fonti del diritto internazionale dei diritti umani per ciascuna tematica trattata nelle osservazioni conclusive CDESCR e CCPR. Al fine di offrire, insieme alla tavola sinottica delle fonti di diritto internazionale, l'accesso diretto agli strumenti normativi più rilevanti per il monitoraggio, il Gruppo di Lavoro ha tradotto in italiano e pubblicato sul proprio sito, oltre alle osservazioni conclusive riportate nelle prossime pagine, le *General Guidelines for Reporting* (CDESCR e CCPR) e le *Lists of Issues* (CDESCR e CCPR);

b) 42 schede tematiche delle preoccupazioni e raccomandazioni espresse dai Comitati ONU costruite integrando le osservazioni conclusive di CDESCR e CCPR;

c) griglia omogenea di rilevamento dei dati e delle informazioni relative a ciascuna tematica in base ai seguenti ambiti: 1) Inquadramento della tematica a partire dalla situazione oggetto di preoccupazione CDESCR e/o CCPR; 2) Leggi nazionali di riferimento e loro applicazione concreta (con identificazione delle istituzioni competenti ed eventuali decisioni giurisprudenziali); 3) attuazione delle raccomandazioni CDESCR e/o CCPR ed eventuale modificazione della situazione dopo il 24 novembre 2004 e il 2 novembre 2005; 4) raccomandazioni del Comitato per la promozione e protezione dei diritti umani al Governo, al Parlamento o ad altri referenti istituzionali specifici in merito alla situazione oggetto di preoccupazione CDESCR e/o CCPR; 5) possibili interventi in materia di una Commissione nazionale indipendente per la promozione e protezione dei diritti umani.

Sebbene non fosse possibile per tutte le tematiche trattare ciascun ambito, si è cercato di rispettare la sistematicità di questa struttura comune. Il quinto ambito - possibili interventi in materia di una Commissione nazionale indipendente - ha voluto essere un esercizio per abituarci a ricercare e ad auspicare la presenza attiva ed efficace in Italia di una *National Human Rights Institution*.

Ciascuna tematica dunque è integrata nel più ampio discorso del rapporto nella sua interezza, ma può anche essere letta a parte in modo a sé stante.

Il Gruppo di Lavoro Follow Up ha condotto il monitoraggio coordinando 16 sottogruppi di lavoro tematici, cui hanno partecipato anche ONG esterne al Comitato.

Fin dall'inizio il Gruppo di Lavoro avrebbe voluto affrontare alcune tematiche (quali per esempio i diritti delle persone con disabilità, i diritti delle donne, i diritti dei bambini e degli adolescenti, l'ambiente), oltre che in paragrafi ad hoc, in modo integrato e trasversale in ciascuna tematica.

Ciò è stato per il momento possibile solo per i diritti dei bambini e degli adolescenti grazie al contributo del Gruppo di Lavoro per la Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza coordinato da Save the Children Italia.

Si è ritenuto di inserire anche la nostra traduzione delle osservazioni conclusive recentemente adottate (18 maggio 2007) dal Comitato delle Nazioni Unite contro la tortura al fine di fornire uno strumento ulteriore di comprensione e analisi.

GLOSSARIO

CAT	Convenzione ONU contro la tortura e altri trattamenti o punizioni crudeli, inumani o degradanti
CCPR	Comitato ONU per i diritti umani, istituito dal Patto Internazionale sui diritti civili e politici
ICCPR	Patto Internazionale sui diritti civili e politici
CESCR	Comitato ONU per i diritti economici, sociali e culturali
ICESCR	Patto Internazionale sui diritti economici, sociali e culturali
CEDAW	Convenzione ONU per l'eliminazione della discriminazione contro le donne
CERD	Convenzione ONU per l'eliminazione della discriminazione razziale
CMW	Convenzione ONU sui diritti di tutti i lavoratori migranti e dei membri delle loro famiglie
CRC	Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza
ECOSOC	Consiglio economico e sociale delle Nazioni Unite
ILO	Organizzazione Internazionale del Lavoro
OHCHR	Ufficio dell'Alto Commissario per i diritti umani
CEDU	Convenzione Europea per i diritti umani
CIDU	Comitato Interministeriale per i diritti umani

GRUPPO DI RICERCA

Il presente rapporto di monitoraggio è stato realizzato con il contributo di:

Laura Baldassarre (UNICEF Italia), Maria Rosa Bordino (Casa dei diritti sociali), Adele Bottiglieri (Cittadinanza Attiva), Anna Brambilla (Fondazione Lelio Basso – Sezione Internazionale), Antonella Bucci (Terre des hommes – Italia), Claudio Calvaruso (ATD- Quarto Mondo – Italia), Carola Carazzone (VIS- Volontariato Internazionale per lo Sviluppo), Sara Ceci (Legambiente), Enrico Cesarini (VIS- Volontariato Internazionale per lo Sviluppo), Chiara Curto (UNICEF Italia), Natascia De Matteis (BE FREE), Davide de Valeri (Fondazione LABOS), Grazia Di Cerbo (Antigone), Anne Marie Dupre (FCEI), Valentina Fabbri (MSF - Italia), Oria Gargano (BE FREE), Laura Guercio (Law Legal Aid WorldWide), Barbara Intorcchia (CIR), Alessia Limiti (Law Legal Aid World Wide), Fabrizio Maddalena (AUSER), Aurora Maggio (Oltre Babele), Elsa Manghi (Medici del mondo), Chiara Martino (Law Legal Aid World Wide), Veljko Mikelic (ASGI), Angela Oriti (MSF - Italia), Donatella Parisi (Centro Astalli), Massimo Pastore (ASGI), Davide Pati (LIBERA), Ignazio Patrone (Fondazione Basso – Sezione Internazionale), Francesca Piredda (Fondazione Basso – Sezione Internazionale), Emma Pizzini (IISMAS), Maddalena Rufo (UDI), Debora Sanguinato (VIS- Volontariato Internazionale per lo Sviluppo), Antonia Sani (WILPF), Arianna Saulini (Save The Children Italia), Maria Silvia Soriato (BE FREE), Gabriella Taricone (Fondazione internazionale Di Liegro), Maria Paola Tini (Fondazione Basso – Sezione Internazionale), Viviana Valastro (Save The Children Italia), Fulvio Vassallo (ASGI)

Coordinatrice del rapporto:

Carola Carazzone (VIS- Volontariato Internazionale per lo Sviluppo)

Gruppo di redazione:

Antonella Bucci (Terre des hommes – Italia), Carola Carazzone (VIS- Volontariato Internazionale per lo Sviluppo), Debora Sanguinato (VIS- Volontariato Internazionale per lo Sviluppo), Barbara Terenzi (Fondazione Basso – Sezione Internazionale), Maria Paola Tini (Fondazione Basso – Sezione Internazionale)

Segreteria operativa:

Ilenia Granitto (Fondazione Basso – Sezione Internazionale)

Ufficio Stampa Comitato per la promozione e protezione dei diritti umani:

Giulia Pigliucci, Sabrina Regno

Associazione di 'Dee

Tel. 06 70 30 94 98

Fax 06 70 30 94 97

comunicazione.add@libero.it

OSSERVAZIONI CONCLUSIVE DEL COMITATO SUI DIRITTI ECONOMICI, SOCIALI E CULTURALI

(traduzione non ufficiale a cura del Comitato per la Promozione e Protezione dei Diritti Umani)

NAZIONI UNITE

CONSIGLIO ECONOMICO E SOCIALE

COMITATO SUI DIRITTI ECONOMICI, SOCIALI E CULTURALI

Trentatreesima Sessione

8 -26 Novembre 2004

ESAME DEI RAPPORTI PRESENTATI DAGLI STATI PARTE IN BASE AGLI ARTICOLI 16 E 17 DEL PATTO

Osservazioni conclusive del Comitato sui Diritti Economici, Sociali e Culturali

ITALIA

1. Il Comitato sui Diritti Economici, Sociali e Culturali ha esaminato il quarto rapporto periodico dell'Italia sull'attuazione del Patto Internazionale sui Diritti Economici, Sociali e Culturali (E/C.12/4/Add.13) nelle sessioni 38°, 39°, e 40°, tenutesi il 15 e 16 Novembre 2004 (E/C.12/2004/SR.38-40) e ha adottato, nella 56° sessione del 26 Novembre 2004, le seguenti osservazioni conclusive.

A. PREMESSA

2. Il Comitato accoglie favorevolmente la presentazione del quarto rapporto periodico dello Stato parte, che è stato preparato in conformità con le linee guida del Comitato, così come le ampie risposte scritte alla sua lista delle questioni.
3. Il Comitato accoglie positivamente il dialogo costruttivo con la delegazione dello Stato parte, composta da funzionari governativi con competenza nelle materie rilevanti per il Patto.

B. ASPETTI POSITIVI

4. Il Comitato nota con apprezzamento l'adozione della Legge del 30 Maggio 2003 che modifica l'articolo 51 della Costituzione Italiana, introducendo il principio di pari opportunità tra uomini e donne rispetto all'accesso alle cariche politiche.
5. Il Comitato accoglie con favore le misure adottate dallo Stato parte per combattere il fenomeno del traffico di persone, inclusa l'adozione della Legge 288/8 dell'Agosto 2003 sul traffico di esseri umani.
6. Il Comitato nota con apprezzamento l'istituzione, all'interno del Ministero delle Pari Opportunità, dell'Ufficio per la promozione dell'uguaglianza e l'eliminazione delle discriminazioni di razza e origine etnica, nel novembre 2004.
7. Il Comitato nota con soddisfazione gli sforzi fatti dallo Stato parte per ridurre la disoccupazione.
8. Il Comitato accoglie positivamente la regolarizzazione di 700.000 lavoratori migranti nello Stato parte.
9. Il Comitato apprende con piacere che il tasso di mortalità infantile si è ridotto costantemente durante l'ultimo periodo in esame.
10. Il Comitato accoglie altresì con favore che il Piano Sanitario Nazionale (PSN 2003-2005) abbia esteso l'assistenza sanitaria anche agli immigrati irregolari, in modo che essi possano usufruire dei trattamenti medici preventivi, in aggiunta ai trattamenti urgenti e di base.
11. Il Comitato accoglie positivamente la partecipazione attiva della società civile nel monitorare l'attuazione del Patto, compreso il grande numero di informazioni fornite al Comitato.

C. FATTORI E DIFFICOLTA' CHE IMPEDISCONO L'ATTUAZIONE DEL PATTO

12. Il Comitato rileva l'assenza di qualunque fattore significativo o difficoltà che impediscano l'effettiva applicazione del Patto nello Stato parte.

D. PRINCIPALI QUESTIONI DI PREOCCUPAZIONE

13. Il Comitato è preoccupato che lo Stato parte consideri ancora che alcuni dei diritti economici, sociali e culturali, tra i quali il diritto ad un alloggio, non siano giustiziabili dal momento che implicano oneri finanziari da parte dello Stato. A questo proposito, il Comitato nota la scarsità di decisioni dei Tribunali ove il Patto sui diritti economici, sociali e culturali sia stato invocato.
14. Il Comitato esprime preoccupazione sulla mancanza in Italia di una istituzione nazionale indipendente per i diritti umani conforme ai Principi di Parigi (Assemblea Generale dell'ONU, Risoluzione 48/134 del 20 Dicembre 1993, allegato). E' altresì preoccupato di possibili iniziative che potrebbero dare vita a tale istituzione sotto la responsabilità dell'ufficio del Presidente del Consiglio o del Presidente della Repubblica.
15. Mentre il Comitato prende nota dell'impegno preso dallo Stato parte di elevare il livello dell'aiuto pubblico allo sviluppo (Official Development Assistance - ODA) dall'attuale 0.23 per cento del prodotto interno lordo (PIL) allo 0.23 per cento per il 2006, esprime preoccupazione perché il livello di aiuto pubblico allo sviluppo continua ad essere inferiore al target delle Nazioni Unite dello 0.7 per cento del PIL.
16. Nonostante le misure adottate dallo Stato parte per combattere il razzismo e la discriminazione, il Comitato rimane preoccupato della limitata applicazione di tali misure, in particolare del fatto che gli osservatori sul razzismo e la discriminazione a livello locale e regionale non siano ancora completamente istituiti, come previsto dall'art. 44 del Decreto Legislativo N. 286 del 25 Luglio 1998.
17. Il Comitato è preoccupato che la nuova Legge No.189 del 2002 sull'immigrazione, che introduce una stretta connessione tra il contratto di lavoro e la durata del permesso di soggiorno, possa pregiudicare il godimento da parte dei lavoratori migranti e delle loro famiglie dei diritti economici, sociali e culturali come enunciati nel Patto. Il Comitato è anche preoccupato della eccessiva lunghezza del tempo impiegato dalle autorità per il rinnovo del permesso di soggiorno nello Stato parte che rischia di limitare, *inter alia*, la libertà di movimento e accesso ai servizi sociali per i lavoratori migranti e le loro famiglie.
18. Il Comitato apprende con preoccupazione le spiegazioni fornite dallo Stato parte in relazione alla giurisprudenza (n. 6030 del 25 Maggio 1993 e n. 4570 del 17 Maggio 1996) secondo cui il principio di eguale remunerazione per lavoro di eguale valore non può essere pienamente applicato nel sistema giuridico italiano.
19. Il Comitato è preoccupato per la persistente esistenza di una larga scala di economia informale nello Stato parte che, *inter alia*, pregiudica il godimento dei diritti economici, sociali e culturali dei lavoratori, compresi i bambini.
20. Il Comitato reitera la propria preoccupazione per le persistenti ineguaglianze regionali e per i considerevoli livelli di povertà, soprattutto nella parte meridionale del paese. Il Comitato prende nota della decisione dello Stato parte di aumentare il periodo di valutazione del Reddito Minimo d'Inserimento che è attualmente applicato da 306 comuni.
21. Il Comitato nota con preoccupazione la mancanza di una legislazione organica sui richiedenti asilo nello Stato parte.
22. Nonostante le importanti misure adottate per combattere la violenza domestica, tra la quali l'adozione della Legge 154 dell'Aprile 2001 che prevede "misure contro la violenza nelle relazioni familiari", il Comitato esprime la propria preoccupazione circa l'esiguo numero di denunce sporte soprattutto da parte di donne.
23. Il Comitato è preoccupato che le madri lavoratrici debbano affrontare crescenti difficoltà nel trovare e mantenere un lavoro dovute anche alla mancanza di servizi per la prima infanzia.
24. Il Comitato rimane preoccupato, così come lo era nelle precedenti osservazioni conclusive del Maggio 2000 (E/C.12/1/Add.43), della condizione dei Rom che vivono in campi nomadi contrassegnati da abitazioni povere, condizioni sanitarie non igieniche, limitate prospettive di lavoro ed inadeguati servizi educativi per i loro bambini.

25. Il Comitato è preoccupato per le crescenti difficoltà affrontate dai gruppi svantaggiati e marginali, in particolare immigrati e comunità Rom, nell'affittare o ottenere alloggi pubblici a causa della discriminazione.
26. Il Comitato è preoccupato anche per il costante aumento degli affitti e della privatizzazione degli alloggi e per la scarsità di adeguate unità abitative popolari per famiglie con basso reddito, mentre il fondo sociale stabilito per l'assistenza in materia di alloggi è stato ridotto.
27. Il Comitato - pur notando che il rapporto e le risposte dello Stato parte sostengono che le malattie croniche, la senilità e la disabilità sono una realtà che deve essere affrontata con nuovi mezzi e strategie e illustrano specifiche componenti di tali strategie - rimane preoccupato perché non vengono forniti né elementi né dati per permettere al Comitato di valutare la situazione sanitaria nello Stato parte.
28. Il Comitato, riguardo all'incidenza delle nuove infezioni da HIV/AIDS, apprende che lo Stato parte ha stabilito azioni prioritarie in conformità con i target dell'OMS, ma rimane preoccupato che né elementi né dati siano forniti per tali scopi prioritari.

E. PROPOSTE E RACCOMANDAZIONI

29. Affermando il principio di interdipendenza e indivisibilità di tutti i diritti umani, il Comitato esorta lo Stato parte a riconsiderare la sua posizione sulla giustiziabilità dei diritti economici, sociali e culturali. Inoltre il Comitato sostiene che lo Stato parte ha l'obbligo di dare piena applicabilità al Patto nel proprio ordinamento interno, assicurando rimedi giudiziari o altre riparazioni per le violazioni dei diritti economici, sociali e culturali. In merito, il Comitato richiama l'attenzione dello Stato parte sul Commento Generale n. 9 relativo all'applicazione del Patto nell'ordinamento interno.
30. Il Comitato raccomanda allo Stato Parte di provvedere a un'appropriata formazione della magistratura, dei pubblici ministeri e degli altri funzionari responsabili dell'attuazione dei diritti economici, sociali e culturali contenuti nel Patto al fine di garantirne la loro costante applicazione in sede giudiziaria.
31. Il Comitato condivide il nuovo programma sull'Educazione alla Cittadinanza menzionato dalla delegazione e incoraggia lo Stato parte a consolidare i suoi sforzi al fine di prevedere l'educazione ai diritti umani nelle scuole di tutti i gradi e diffondere la conoscenza del Patto e degli altri strumenti internazionali sui diritti umani tra la popolazione.
32. Il Comitato raccomanda allo Stato Parte di intraprendere, con una larga partecipazione di rappresentanti della società civile e con il supporto dell'Unità per le istituzioni nazionali dell'Ufficio dell'Alto Commissariato per i diritti umani delle Nazioni Unite, le necessarie consultazioni riguardo la possibile costituzione di una istituzione nazionale indipendente per i diritti umani.
33. Il Comitato esorta lo Stato parte a preparare, quanto più velocemente possibile, un Piano d'azione nazionale integrato sui diritti umani, conformemente al paragrafo 71 della Dichiarazione di Vienna del 1993 ed al relativo Programma di Azione.
34. Il Comitato raccomanda allo Stato parte di continuare la sua attività nell'ambito della cooperazione internazionale ed aumentare l'aiuto pubblico allo sviluppo allo 0,7% del PIL, come raccomandato dalle Nazioni Unite. Il Comitato esorta, inoltre, lo Stato parte a tenere in considerazione le disposizioni del Patto nei suoi accordi bilaterali con altri paesi.
35. Il Comitato raccomanda allo Stato parte di applicare effettivamente la legislazione ed i programmi adottati contro il razzismo e la discriminazione, attraverso l'istituzione di osservatori in tutto il territorio nazionale, conformemente all'articolo 44 del Decreto Legislativo n. 286 del 25 luglio 1998, e provvedendovi con adeguate risorse umane e finanziarie.
36. Il Comitato raccomanda allo Stato parte di intraprendere misure atte ad accelerare le procedure di rinnovo del permesso di soggiorno per i lavoratori migranti al fine di permettere loro di godere dei loro diritti economici, sociali e culturali. Il Comitato raccomanda, inoltre, allo Stato parte di prendere in considerazione la ratifica della Convenzione internazionale sulla protezione dei diritti dei lavoratori migranti e dei membri delle loro famiglie .
37. Il Comitato raccomanda allo Stato parte di accelerare le procedure di ratifica della Convenzione dell'ILO n. 174 sulla prevenzione dei grandi incidenti industriali.
38. Il Comitato afferma nuovamente che il principio di eguale remunerazione per lavoro di uguale valore, come previsto dall'articolo 7(2) del Patto, debba essere immediatamente reso effettivo e

che lo Stato Parte non può derogarlo senza incorrere nella violazione delle sue obbligazioni discendenti dal Patto.

39. Il Comitato raccomanda allo Stato parte che la legge sull'ordinamento giudiziario che lo Stato parte intende modificare, se adottata, garantisca il rispetto del diritto di ognuno, compresi i giudici, di costituire e aderire a sindacati e di prendere parte alle attività dei sindacati, conformemente all'articolo 8 (1 a) del Patto.
40. Il Comitato raccomanda allo Stato parte di incrementare i propri sforzi per regolarizzare effettivamente il settore del lavoro informale.
41. Il Comitato esorta lo Stato Parte ad includere i diritti economici, sociali e culturali nel suo Piano d'azione sulla povertà e l'esclusione sociale. A questo proposito, il Comitato rimanda lo Stato parte alla sua Dichiarazione "Povertà e Patto Internazionale sui diritti economici, sociali e culturali", adottata il 4 maggio 2001. Il Comitato esorta, inoltre, lo Stato Parte a stabilire il Reddito Minimo d'Inserimento a livello nazionale al fine di combattere la povertà.
42. Il Comitato invita lo Stato parte a prendere misure appropriate per l'adozione di una legislazione organica per i richiedenti asilo che garantisca che i loro diritti economici, sociali e culturali siano debitamente presi in considerazione.
43. Il Comitato raccomanda allo Stato parte di intensificare i propri sforzi per combattere la violenza domestica, specialmente contro le donne ed intraprendere campagne informative ed educative per sensibilizzare la popolazione sulle conseguenze della violenza domestica. Il Comitato chiede allo Stato parte informazioni sui risultati ottenuti e sulle difficoltà incontrate nell'applicazione della relativa legislazione nel suo prossimo rapporto periodico.
44. Il Comitato raccomanda fortemente allo Stato parte di estendere la rete dei servizi per l'infanzia rendendoli economici, accessibili e disponibili.
45. Il Comitato esorta lo Stato parte a incrementare i suoi sforzi per la costruzione di un numero maggiore di abitazioni permanenti per le comunità Rom e a prendere tutte le misure necessarie per favorire la loro integrazione nelle comunità locali, offrendo loro opportunità di lavoro e servizi educativi adeguati per i loro figli.
46. Il Comitato esorta lo Stato parte a prendere tutte le misure correttive necessarie al fine di combattere nel settore degli alloggi la discriminazione contro gruppi svantaggiati e marginali, in particolar modo immigrati e popolazione Rom.
47. Il Comitato esorta lo Stato parte a prendere misure efficaci per garantire che gli sfratti forzati della popolazione Rom e degli affittuari che non possono pagare l'affitto siano conformi alle linee guida stabilite dal Comitato nel suo Commento Generale n. 7 e prevedere più unità abitative per provvedere ai bisogni dei gruppi svantaggiati e marginali, inclusi gli anziani, le persone con disabilità e gli immigrati.
48. Il Comitato esorta, inoltre, lo Stato parte a fornire nel suo prossimo rapporto periodico informazioni sulla portata e l'estensione del problema dei senza tetto che colpisce in modo particolare gli immigrati.
49. Il Comitato raccomanda allo Stato Parte di fornire, nel suo prossimo rapporto periodico, indicatori di riferimento per le malattie croniche, la senilità e la disabilità, supportati da dati disaggregati, e su una base comparativa riguardante l'intero periodo relativo al rapporto, al fine di permettere al Comitato di valutare il modo in cui il diritto alla salute, in linea col Commento Generale n 14, sia stato reso effettivo.
50. Il Comitato raccomanda allo Stato parte di fornire informazioni più precise e dettagliate sulle misure prese in relazione all'HIV/AIDS, e fornire nel suo prossimo rapporto periodico dati dettagliati e cifre, disaggregati, *inter alia*, per sesso, area urbana o rurale, gruppi sociali svantaggiati e marginali, ed altri criteri menzionati nel Commento Generale n. 14 del Comitato.
51. Il Comitato raccomanda allo Stato parte di sviluppare i servizi di cura domiciliare ed altri servizi personali e sociali, prendendo in considerazione i bisogni collegati di cure sanitarie e sociali delle persone più anziane.
52. Il Comitato prende nota del fatto che una proposta di legge sulla riforma pensionistica è stata approvata dal Senato nel maggio 2004. Il Comitato auspica di essere informato nel prossimo rapporto periodico sulla sua attuazione in particolare per assicurare che le pensioni minime garantiscano un adeguato standard di vita per i pensionati e le loro famiglie.

53. Il Comitato chiede allo Stato parte di diffondere ampiamente le presenti osservazioni conclusive a tutti i livelli della società, ed in particolare tra i funzionari statali e la magistratura, e di informare il Comitato su tutte le misure intraprese per attuarle nel suo prossimo rapporto periodico. Esorta, inoltre, lo Stato Parte a coinvolgere le organizzazioni non governative e gli altri attori della società civile nel processo di discussione a livello nazionale prima della presentazione del suo quinto rapporto periodico.
54. In conclusione, il Comitato chiede allo Stato Parte di presentare il suo quinto rapporto il 30 giugno 2009.

OSSERVAZIONI CONCLUSIVE DEL COMITATO PER I DIRITTI UMANI
(traduzione non ufficiale a cura del Comitato per la Promozione e Protezione dei Diritti Umani)

NAZIONI UNITE

COMITATO PER I DIRITTI UMANI
Ottantacinquesima Sessione

OSSERVAZIONI CONCLUSIVE DEL COMITATO PER I DIRITTI UMANI
alla fine dell'esame del Quinto Rapporto periodico dell'Italia
sull'attuazione del Patto sui Diritti Civili e Politici
ai sensi dell'art. 40 del Patto
(CCPR/C/ITA/CO/05, 24 aprile 2006)

1. Il Comitato per i Diritti Umani ha esaminato il quinto rapporto periodico dell'Italia (CCPR/C/ITA/2004/5) nel corso delle sessioni 2318 e 2319 (CCPR/C/SR. 2318-2319), del 20 e il 21 ottobre 2005, e, nel corso della sessione 2335 (CCPR/C/SR. 2335), il 2 Novembre 2005, ha adottato le seguenti osservazioni conclusive.

A. Premessa

2. Il Comitato accoglie con favore la presentazione del quinto rapporto periodico dell'Italia, elaborato in conformità con le linee guida, e le risposte scritte alla lista delle questioni sollevate dal Comitato. Apprezza inoltre la presenza di una delegazione composta di numerosi esperti in vari campi rilevanti del Patto e riconosce la loro sollecitudine nel rispondere alle domande orali poste dal Comitato.

B. Aspetti positivi

3. Il Comitato si compiace della posizione espressa dallo Stato parte in merito alla quale le garanzie del Patto si applicano anche agli atti commessi da truppe o agenti di polizia italiani all'estero, sia in situazioni di pace che di guerra.
4. Il Comitato apprezza gli emendamenti all'articolo 51 della Costituzione riguardanti l'adozione di misure speciali per garantire uguali diritti tra uomini e donne.
5. Il Comitato nota con soddisfazione che nel 2005 l'Italia ha modificato la sua legislazione in modo da assicurare al condannato, in caso di condanna per errore, la possibilità di riapertura del caso per impugnare la decisione, eccetto quando il condannato sia stato informato in modo completo e tempestivo sull'andamento del processo.

C. Principali questioni di preoccupazione e raccomandazioni

6. Il Comitato, mentre accoglie con favore dalla delegazione italiana la notizia che lo Stato parte è ora nella posizione di ritirare alcune delle sue riserve al Patto, nota con rammarico che il ritiro delle riserve agli articoli 14(3), 15(1) e 19(3) non sia stato considerato in questo processo.

Si incoraggia lo Stato parte a perseguire fino in fondo il processo di valutazione dello stato delle sue riserve al Patto iniziato nel maggio 2005, al fine di ritirarle tutte. Il Comitato apprezzerrebbe ricevere informazioni più dettagliate sulle ragioni per cui lo Stato parte non preveda ancora il ritiro delle riserve agli articoli 14(3), 15(1), 19(3).

7. Il Comitato rileva che lo Stato parte non ha ancora costituito una istituzione nazionale per la promozione e protezione dei diritti umani. Prende nota tuttavia della dichiarazione dello Stato parte in merito a un disegno di legge che sarà presentato nei prossimi mesi al Parlamento, con lo scopo di costituire una Istituzione Nazionale conforme ai principi relativi allo status delle Istituzioni Nazionali per la promozione e la protezione dei diritti umani (Principi di Parigi, Risoluzione dell'Assemblea Generale 48/134, Annesso art. 2).

Lo Stato parte dovrebbe costituire una istituzione nazionale indipendente per i diritti umani, conforme ai Principi di Parigi. A questo scopo raccomanda di organizzare consultazioni con rappresentanti della società civile.

8. Il Comitato nota con disapprovazione di non aver ricevuto da parte dello Stato parte informazioni precise relative ai risultati conseguiti dai "Consiglieri di parità" aventi il mandato di richiedere che siano posti in essere piani per eliminare la discriminazione di genere e di riferire i casi di discriminazione di genere all'autorità giudiziaria (articoli 3 e 26 del Patto).

Lo Stato parte dovrebbe intensificare il suo impegno per eliminare la discriminazione di genere e fornire al Comitato le informazioni suindicate, includendo dati statistici su denunce, processi e sentenze in materia di discriminazione di genere.

9. Mentre apprezza l'adozione della Legge 149/2001, che permette all'autorità giudiziaria di disporre l'allontanamento dalla casa familiare di chi commette violenza domestica, il Comitato lamenta che lo Stato parte non abbia prodotto nessuna informazione circa l'attuazione pratica di questa misura legislativa, e neppure dati statistici su denunce, processi e sentenze riguardanti casi di violenza domestica (articoli 6 e 7 del Patto).

Lo Stato parte dovrebbe aumentare i suoi sforzi per eliminare la violenza domestica nonché fornire al Comitato le suddette informazioni. Lo Stato parte dovrebbe inoltre assicurare la tempestività dell'azione da parte delle autorità competenti in caso di violenza domestica.

10. Il Comitato, pur apprezzando il fatto che siano stati intrapresi procedimenti penali nei confronti di ufficiali della polizia di Stato in particolare in riferimento alle dimostrazioni di Napoli e Genova nel 2001, è preoccupato della riferita persistenza di abusi posti in essere dalle forze di polizia in Italia (articolo 7 del Patto).

Lo Stato parte dovrebbe compiere ulteriori sforzi per assicurare la conduzione di rapide ed imparziali indagini qualora ci sia ragione di credere che un atto di maltrattamento sia stato commesso da parte di un agente. Lo Stato parte dovrebbe inoltre tenere informato il Comitato sui processi in atto nei riguardi di agenti dello Stato in merito ai fatti di Genova e Napoli del 2001.

11. Il Comitato è preoccupato a proposito di informazioni su abusi commessi da membri delle forze dell'ordine contro gruppi vulnerabili, in particolare contro comunità Rom, stranieri e italiani di origine straniera. Il Comitato assume con particolare preoccupazione l'informazione che i campi Rom sono regolarmente sottoposti ad operazioni di polizia illegali (articoli 2, 7, 17 e 26 del Patto).

Lo Stato parte dovrebbe porre in essere azioni immediate al fine di reprimere questi abusi e monitorare, indagare e, qualora necessario, incriminare agenti di polizia che maltrattino gruppi vulnerabili.

12. Il Comitato, pur apprezzando le iniziative adottate dallo Stato parte per combattere la discriminazione razziale e l'intolleranza, rimane preoccupato riguardo ad alcune riferite denunce di discorsi di odio razziale, incluse affermazioni attribuite a certi politici nei confronti di stranieri, arabi e musulmani, come pure di Rom (art. 20 del Patto).

Lo Stato parte dovrebbe ricordare, regolarmente e pubblicamente, che i discorsi di odio razziale sono proibiti per legge e prendere provvedimenti solleciti per deferirne all'autorità giudiziaria i responsabili. Il Comitato dovrebbe ricevere informazioni più dettagliate su questa questione, inclusi dati statistici su denunce, processi e sentenze, come anche esempi concreti.

13. Nonostante le contraddittorie informazioni fornite dalla delegazione, il Comitato ribadisce la sua preoccupazione che, sebbene solo in circostanze eccezionali - apparentemente solo nei confronti di persone sospettate di coinvolgimento in crimine organizzato - una persona accusata di reato possa essere detenuta per cinque giorni, dietro provvedimento motivato adottato dall'autorità giudiziaria, prima che le sia permesso di contattare un avvocato (articoli 9 e 14 del Patto).

Il Comitato raccomanda che il periodo massimo durante il quale una persona può essere tenuta in custodia a seguito di arresto su accusa di reato sia ridotto, anche in circostanze eccezionali, a meno degli attuali cinque giorni, e che in ogni caso la persona arrestata abbia diritto ad assistenza legale indipendente non appena arrestata.

14. Il Comitato ribadisce la sua preoccupazione che il periodo massimo di detenzione preventiva sia stabilito con riferimento alla pena prevista per il reato di cui la persona è accusata e che tale periodo possa durare fino a sei anni. Per il Comitato ciò può costituire un'infrazione della presunzione di innocenza e del diritto ad un equo processo entro un tempo ragionevole, superato il quale si deve essere rilasciati (articoli 9 e 14).

Lo Stato parte non dovrebbe mantenere il collegamento fra l'entità del reato di cui una persona è accusata e la durata della detenzione preventiva dal momento dell'arresto fino alla sentenza definitiva. Dovrebbe restringere le condizioni per la detenzione preventiva a quei casi in cui tale detenzione è essenziale per difendere interessi legittimi, come quello della comparizione dell'accusato al processo.

15. Il Comitato, mentre prende atto dei dinieghi da parte dello Stato parte, è preoccupato a causa di numerose asserzioni secondo le quali stranieri trattenuti nel Centro di Permanenza Temporanea e Assistenza di Lampedusa (CPTA) non vengono informati in modo appropriato dei loro diritti, non hanno accesso ad un avvocato e subiscono l'espulsione collettiva. Pur tenendo conto delle difficoltà che incontrano le autorità italiane a causa dell'elevato numero di immigrati che arrivano a Lampedusa, il Comitato è preoccupato che alcuni richiedenti asilo possano essere stati privati del diritto di chiedere asilo. E' inoltre preoccupato di informazioni secondo le quali le condizioni di detenzione in questo centro sono insoddisfacenti in termini di sovraffollamento, igiene, cibo e assistenza sanitaria, alcuni immigrati hanno subito maltrattamenti e non sembrano potersi effettuare controlli regolari e indipendenti nei CPTA (articoli 7, 10 e 13 del Patto).

Lo Stato parte dovrebbe tenere costantemente aggiornato il Comitato sulle inchieste giudiziarie e amministrative in corso su questa questione e porre in essere tutte le azioni necessarie per assicurare l'adempimento dei suoi obblighi a norma degli articoli 7, 10 e 13 del Patto. Il Comitato richiama la natura assoluta del diritto di ogni persona a non essere espulsa verso un paese in cui possa affrontare tortura o maltrattamenti e il correlato obbligo dello Stato parte di assicurare, in ogni circostanza, che la situazione di ogni immigrato sia considerata individualmente. Lo Stato parte è invitato a trasmettere al Comitato informazioni dettagliate sugli accordi di riammissione conclusi con altri Stati, in particolare con la Libia, e sulle garanzie, se ce ne sono, che questi accordi contengono in relazione ai diritti delle persone deportate.

16. Il Comitato, pur accogliendo con favore lo sviluppo di misure alternative alla detenzione e il piano di costruire nuovi istituti penali, rimane preoccupato del sovraffollamento delle carceri italiane (articolo 10 del Patto).

Lo Stato parte dovrebbe aumentare gli sforzi per ridurre significativamente il sovraffollamento nelle carceri e considerare questo problema di alta priorità. Dovrebbe inoltre trasmettere al Comitato dati statistici dettagliati che mostrino il progresso negli anni più recenti e la concreta attuazione di misure alternative alla pena detentiva.

17. Il Comitato osserva che i magistrati in Italia sono preoccupati che la loro indipendenza sia messa in pericolo. Il Comitato, pur apprezzando la decisione del Presidente della Repubblica di rimandare alle Camere una legge di riforma giudiziaria - tra l'altro ampiamente criticata anche dalla società civile - rileva con preoccupazione che lo Stato parte ha fornito insufficienti informazioni sulla misura in cui, nell'adozione della nuova legge del 2005, siano state tenute in considerazione le raccomandazioni e le istanze dei soggetti interessati a livello nazionale come pure del Relatore Speciale della Commissione dei Diritti Umani sull'indipendenza dei giudici e degli avvocati (articolo 14).

Lo Stato parte dovrebbe assicurarsi che la magistratura rimanga indipendente dal potere esecutivo e che la riforma in atto non metta a rischio tale indipendenza. Su questo punto lo Stato parte è invitato a fornire al Comitato informazioni più dettagliate.

18. Il Comitato si dispiace che siano state date informazioni insufficienti circa la misura in cui il diritto alla vita privata e familiare sia preso in considerazione dalla autorità giudiziaria quando la condanna penale di uno straniero sia accompagnata da un ordine di espulsione dal territorio italiano (articolo 17 del Patto).

Lo Stato parte dovrebbe assicurare che qualunque restrizione del diritto alla vita privata e familiare sia in accordo con il Patto. Dovrebbe fornire maggiori informazioni sulle restrizioni all'espulsione secondo la legge italiana, ed anche sul modo in cui esse vengono applicate dalla polizia e dalla autorità giudiziaria.

19. Il Comitato, in considerazione della natura dei diritti garantiti dall'art. 19 del Patto e delle limitate condizioni che consentono legittime restrizioni a questi diritti, pur rilevando che un disegno di legge in esame al Senato preveda che la detenzione non possa più essere comminata in caso di reato di diffamazione, è preoccupato che la diffamazione rimanga attualmente punibile con la detenzione.

Lo Stato parte dovrebbe assicurare che la diffamazione non sia più punibile con la detenzione.

20. Il Comitato, tenendo conto della Legge 112/2004 sulle trasmissioni televisive e della Legge 215/2004 sul conflitto di interessi, esprime la sua preoccupazione in merito ad informazioni secondo cui questi provvedimenti possano essere insufficienti per affrontare la questione della influenza politica sui canali televisivi pubblici, del conflitto di interessi e dell'alta concentrazione del mercato audiovisivo. Questa situazione può minare libertà di espressione in modo incompatibile con l'articolo 19 del Patto.

Lo Stato parte dovrebbe fornire informazioni dettagliate sui risultati concreti ottenuti attraverso l'attuazione delle due leggi sopramenzionate e prestare particolare attenzione alle raccomandazioni del Relatore Speciale, della Commissione Diritti Umani, sulla libertà di espressione e di opinione, a seguito della sua missione in Italia nel mese di ottobre 2004.

21. Il Comitato esprime preoccupazione per la politica dello Stato parte che considera le comunità Rom come "nomadi" e per la politica nei loro confronti basata sui campi. Esprime anche preoccupazione per diffusi rapporti sulle comunità Rom in Italia da cui risulta che essi vivono in situazioni di estrema povertà, in precarie e malsane condizioni abitative, ai margini della società italiana (articoli 12 e 26 del Patto).

Lo Stato Parte, in consultazione con le comunità Rom, dovrebbe riconsiderare la sua politica nei confronti di queste comunità, porre fine alla loro segregazione abitativa, sviluppando programmi che assicurino la loro piena partecipazione e integrazione a tutti i livelli della vita sociale.

22. Il Comitato nota con preoccupazione che i Rom non godono della protezione che spetta alle minoranze etniche in Italia, sulla base del fatto che essi non hanno un legame con uno specifico territorio. Il Comitato, accogliendo con favore il riconoscimento da parte della delegazione della necessità di adottare una legge nazionale a tutela della comunità Rom, ricorda che l'assenza di un legame con un territorio specifico non è sufficiente ad escludere il riconoscimento di una comunità come minoranza secondo l'art.27 del Patto.

Lo Stato parte, tenendo in considerazione il Commento Generale 23 del Comitato (1994) sull'art. 27, dovrebbe riesaminare la situazione delle comunità Rom in Italia e, in consultazione con loro, adottare una legge nazionale ed elaborare un piano di azione volto ad assicurare che i loro diritti ai sensi dell'art. 27 siano completamente realizzati.

23. Il Comitato fissa al 31 Ottobre 2009 la data per la presentazione del sesto Rapporto periodico dell'Italia. Richiede che lo Stato parte pubblichi e diffonda, tra le autorità giudiziarie, legislative e amministrative, nonché tra il pubblico in generale, il quinto Rapporto periodico insieme con queste Osservazioni Conclusive, e che il sesto Rapporto sia messo in circolazione all'attenzione delle organizzazioni non governative attive in Italia.

24. In base alla regola 71, paragrafo 5, del Regolamento di procedura del Comitato, lo Stato parte deve presentare entro un anno informazioni sull'attuazione delle Raccomandazioni del Comitato formulate nei paragrafi 10, 11, 15, 17 e 20. Il Comitato chiede inoltre allo Stato parte di includere nel suo prossimo rapporto periodico informazioni sulle sue restanti raccomandazioni e sull'attuazione del Patto considerato nel suo insieme. Si incoraggia lo Stato parte ad incrementare i suoi sforzi per fornire al Comitato informazioni più dettagliate su come leggi e istituzioni funzionino in pratica e sui concreti risultati ottenuti.

CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI DEL COMITATO CONTRO LA TORTURA
(traduzione non ufficiale a cura del Comitato per la Promozione e Protezione dei Diritti Umani)

COMITATO CONTRO LA TORTURA
Trentottesima sessione
30 Aprile-18 Maggio 2007

Distr.
GeNERAL
CAT/C/ITA/CO/4
18 May 2007
Original: ENGLISH

VERSIONE INEDITA AVANZATA
ESAME DEI RAPPORTI PRESENTATI DAGLI STATI PARTE AI SENSI DELL'ARTICOLO 19
DEL PATTO

Conclusioni e raccomandazioni del Comitato contro la Tortura

ITALIA

1. Il Comitato nel corso delle sue 762ma e 765ma sessioni (CAT/C/SR.762 and 765) tenutesi il 4 e 7 maggio 2007 ha esaminato il IV Rapporto Periodico dell'Italia (CAT/C/67/Add.3) e adottato, nel corso delle sue 777ma e 778ma sessioni (CAT/C/SR/777 e 778), le seguenti conclusioni e raccomandazioni.

A. Introduzione

2. Il Comitato accoglie con favore la presentazione del IV Rapporto Periodico dell'Italia e per le informazioni fornite attraverso di esso, ma rileva con disappunto che il rapporto non è stato compilato secondo le linee guida indicate dal Comitato per la stesura dei rapporti. Il Comitato apprezza il dialogo con l'ampia e altamente qualificata delegazione dello Stato Parte e accoglie volentieri le estese risposte presentate per iscritto alla lista delle questioni (*List of Issues* CAT/C/ITA/Q/4/Rev.1/Add.1), che hanno facilitato la discussione fra la delegazione e i membri del Comitato. In aggiunta, il Comitato ha apprezzato le risposte scritte e orali fornite dalla delegazione sulle questioni sollevate e sulle preoccupazioni emerse durante l'esame del rapporto.

B. Aspetti positivi

3. Il Comitato rileva con apprezzamento che nel periodo trascorso dall'esame del rapporto periodico precedente lo Stato Parte ha ratificato i seguenti strumenti internazionali:

- a) La Convenzione contro il crimine organizzato transnazionale, 2 agosto 2006;
- b) Il Protocollo per la prevenzione, repressione e penalizzazione della tratta di persone, specialmente donne e bambini, protocollo opzionale alla Convenzione delle Nazioni Unite contro il crimine transnazionale organizzato, 2 agosto 2006;
- c) Il Protocollo Opzionale alla Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza sulla vendita, pornografia e prostituzione minorile, 9 maggio 2002;
- d) Il Protocollo Opzionale alla Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza sul coinvolgimento dei minori nei conflitti armati, 9 maggio 2002;
- e) Protocollo Opzionale al Patto sulla eliminazione di tutte le forme di discriminazione nei confronti delle donne, 22 settembre 2000; e
- f) Lo Statuto di Roma della Corte Criminale Internazionale, 26 luglio 1999.

4. Il Comitato rileva con soddisfazione gli sforzi continuativi da parte dello Stato per riformare la propria legislazione, le proprie politiche e procedure in modo da assicurare una migliore protezione dei diritti umani compreso il diritto a non essere soggetto alla tortura e ad altri trattamenti o punizioni crudeli, inumani o degradanti, in particolare:

- a) Legge n. 38/2006, che modifica la Legge n. 269/1998, intitolata "Provvedimenti contro lo sfruttamento della prostituzione minorile, la pornografia minorile, il turismo sessuale e le nuove forme di "riduzione in schiavitù" e che aggiorna la legislazione esistente in materia di reati a danno di minori ;
- b) Legge n. 7/2006 sulla proibizione delle mutilazioni dei genitali femminili;
- c) Legge n. 74/2005, intitolata "Contributi volontari al Fondo delle Nazioni Unite per le vittime della tortura";
- d) Legge n. 228/2003 sulle "Misure contro la tratta di esseri umani";
- e) L'introduzione nel 2002 del crimine di tortura nell'articolo 185 bis del Codice Penale Militare, applicabile in tempo di guerra;
- f) Legge n. 154/2001, intitolata "Misure contro la violenza domestica"
- g) L'entrata in vigore delle Linee guida per la gestione dei centri per gli immigrati, emanate con Direttiva Ministeriale, in data 8 gennaio 2003;
- h) La Direttiva del Ministero degli Interni entrata in vigore l'8 marzo 2007 per facilitare, da parte del Sistema Nazionale di protezione dei richiedenti asilo, la presa in carico dei minori che raggiungono i confini italiani non accompagnati;
- i) La creazione del Comitato per la protezione dei minori stranieri che fissa a livello nazionale metodi e modalità per l'accoglienza e la protezione temporanea di minori stranieri non accompagnati;
- j) La creazione di un Ufficio Nazionale anti discriminazione razziale (UNAR) che ha iniziato ad operare nel settembre 2004.

C. Principali motivi di preoccupazione e raccomandazioni

Definizione di tortura/introduzione del crimine di tortura

5. Nonostante l'asserzione da parte dello Stato Parte che, ai sensi del Codice Penale italiano, tutti gli atti definibili come "tortura" secondo il significato dell'articolo 1 della Convenzione sono punibili e pur rilevando che il disegno di legge (Senato, DDL n. 1216), approvato dalla Camera dei Deputati, è ancora in attesa di essere preso in esame al Senato, il Comitato rimane preoccupato per il fatto che lo Stato Parte non abbia ancora incorporato nel proprio diritto interno il crimine di tortura come definito nell'articolo 1 della Convenzione (articoli 1 e 4).

Il Comitato reitera la sua precedente raccomandazione (A/54/44, para. 169(a)) che lo Stato Parte proceda ad incorporare nel diritto interno il crimine di tortura e adotti una definizione di tortura che comprenda tutti gli elementi contenuti nell'articolo 1 della Convenzione. Lo Stato Parte dovrebbe garantire inoltre che questi delitti siano puniti con pene appropriate, che tengano conto della gravità della loro natura, come indicato all'articolo 4, par. 2 della Convenzione.

Detenzione preventiva

6. Il Comitato esprime preoccupazione per la durata della detenzione preventiva. Esprime anche insoddisfazione per il fatto che il periodo massimo di detenzione preventiva sia fissato in relazione alla pena prevista per l'offesa della quale l'individuo è accusato (articoli 2, 11 e 16)

Lo Stato Parte dovrebbe adottare con urgenza misure appropriate per ridurre in modo considerevole la durata della detenzione preventiva e per limitare tale tipo di detenzione solo ai casi ritenuti strettamente necessari. Inoltre il Comitato incoraggia lo Stato Parte ad applicare misure alternative alla pena detentiva.

Garanzie fondamentali

7. Il Comitato è preoccupato circa certe asserzioni in base alle quali le garanzie legali fondamentali per le persone arrestate dalla polizia, incluso il diritto di accesso alla difesa, non sarebbero rispettate in tutte le situazioni. A tale riguardo il Comitato è preoccupato che la legge n. 155/2005 (cd. Decreto Pisanu) comprenda una disposizione che estende il periodo ammissibile di privazione della libertà personale da parte della polizia a scopo di identificazione da 12 a 24 ore. In aggiunta, una persona accusata può essere detenuta per cinque giorni su decreto motivato adottato dal giudice delle indagini preliminari prima di essere autorizzata a contattare un avvocato (articoli 2, 13 e 16)

Lo Stato Parte dovrebbe adottare misure effettive affinché le garanzie legali fondamentali delle persone arrestate dalla polizia siano rispettate. Lo Stato Parte dovrebbe ridurre il periodo massimo di custodia cautelare a seguito di un arresto per un'accusa penale, anche in circostanze eccezionali, a meno degli attuali cinque giorni . Inoltre, lo Stato Parte dovrebbe garantire che le persone in custodia cautelare godano di un effettivo diritto di accesso alla difesa, fin dal primo momento della privazione della loro libertà personale.

Istituzione nazionale per i diritti umani

8. Il Comitato rileva che lo Stato Parte non ha ancora costituito una Istituzione nazionale per i diritti umani. Prende tuttavia nota della approvazione da parte della Camera dei Deputati (4 aprile 2007) del disegno di legge n.1463, sulla costituzione di una istituzione nazionale per la protezione dei diritti umani, che include un Garante dei diritti dei detenuti (articolo 2).

Lo Stato Parte dovrebbe procedere alla costituzione di una Istituzione nazionale indipendente per i diritti umani, in linea con i Principi relativi allo status delle istituzioni nazionali per la promozione e protezione dei diritti umani (i Principi di Parigi), annessi alla Risoluzione 48/134 dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite. A tal fine, lo Stato Parte è incoraggiato ad adottare tempestivamente la necessaria normativa.

Detenzione dei richiedenti asilo e dei non-cittadini

9. Il Comitato è preoccupato per la politica detentiva applicata a richiedenti asilo e ad altri non-cittadini, ed anche per rapporti ricevuti che denunciano che questi spesso affrontano lunghi periodi di detenzione in Centri di Permanenza Temporanea (CPT) e presso i Centri di Permanenza e Assistenza Temporanea (CPTA). A tale riguardo il Comitato non apprezza il cambiamento del quadro legislativo che è risultato dalla Legge n. 189/2002 (la legge "Bossi-Fini") che consente la detenzione di migranti privi di documenti e raddoppia il periodo di detenzione (da 30 a 60 giorni). (articoli 2, 11 e 16).

Lo Stato Parte dovrebbe prendere misure effettive per garantire che la detenzione di richiedenti asilo e di altri non-cittadini sia applicata solo in circostanze eccezionali o come ultima misura, e in questo caso solo per un periodo di tempo che sia il più breve possibile. Lo Stato Parte dovrebbe anche garantire che l'autorità giudiziaria conduca indagine più rigorose della detenzione di questi gruppi.

Accesso a procedure di asilo eque e rapide

10. Il Comitato accoglie con piacere il nuovo disegno di legge sull'asilo (DDL Camera 2410) che è stato presentato alla Camera dei Deputati il 19 marzo 2007. Accoglie anche con piacere la dichiarazione da parte della delegazione dello Stato Parte che l'adozione di una legislazione organica sull'asilo politico è in considerazione. Tuttavia il Comitato è preoccupato che ad alcuni richiedenti asilo possa essere stato negato il diritto di chiedere asilo e di ottenere che la loro richiesta di asilo fosse valutata individualmente secondo una procedura equa e soddisfacente (articoli 2 e 6).

Lo Stato Parte dovrebbe adottare misure appropriate per garantire a tutti i richiedenti asilo accesso ad una procedura equa e rapida. In tale ottica il Comitato ricorda l'obbligazione dello Stato Parte di garantire che la situazione di ogni migrante sia esaminata individualmente. Il Comitato raccomanda inoltre che lo Stato Parte proceda con la adozione di una legislazione organica sull' asilo.

Non-refoulement

11. Il Comitato osserva con preoccupazione che gli individui possono non essere stati messi in grado in alcuni casi di godere della piena protezione riconosciuta dagli articoli della Convenzione Patto che riguardano l'espulsione, il ritorno o il rimpatrio in un altro paese. Il Comitato è particolarmente preoccupato per i casi di espulsioni collettive e forzate dall'isola di Lampedusa verso la Libia di persone non di origine libica (articoli 3 e 16).

Lo Stato Parte dovrebbe assicurare che adempie pienamente al dettato dell'articolo 3 della Convenzione e che gli individui soggetti alla sua giurisdizione ricevono la considerazione appropriata da parte delle autorità competenti e un trattamento equo e garantito a tutti i livelli del procedimento, compresa l'opportunità di un riesame effettivo, indipendente ed imparziale delle decisioni di espulsione, ritorno o rimpatrio.

A tale riguardo lo Stato Parte dovrebbe garantire che le autorità competenti in materia di immigrazione effettuino un esame approfondito, prima di emettere un ordine di espulsione, in tutti i casi riguardanti stranieri che sono entrati o che sono rimasti in Italia irregolarmente, in modo da garantire che la persona in questione non sia soggetta a tortura, trattamento o punizione disumana o degradante nel paese in cui venga rimpatriato.

12. Il Comitato è particolarmente allarmato dal fatto che l'articolo 3 del "Decreto Pisanu" ha introdotto una nuova procedura di espulsione di migranti regolari e irregolari sospettati di essere coinvolti in attività terroristiche. Tale articolo, secondo lo Stato Parte, rimarrà in vigore fino al 31 dicembre 2007 come misura eccezionale di prevenzione. Il Comitato esprime anche la propria preoccupazione circa la immediata applicazione di tali ordini di espulsione, senza possibilità di riesame giudiziale e teme che questa procedura di espulsione non offra una protezione effettiva di *non refoulement*. (articoli 2 e 3)

Il Comitato ricorda la natura assoluta del diritto di ogni persona a non essere espulso verso un paese dove può incorrere nella tortura o in maltrattamento e sollecita lo Stato Parte a riconsiderare questa nuova procedura di espulsione. Nel determinare la applicazione dei suoi obblighi di *non-refoulement* di cui all'articolo 3 della Convenzione, lo Stato Parte dovrebbe esaminare attentamente il merito di ogni caso individuale e assicurare che siano posti in essere adeguati meccanismi giudiziari per il riesame della decisione.

Giurisdizione universale

13. Il Comitato prende nota delle assicurazioni da parte dello Stato Parte circa l'applicazione della Convenzione agli atti delle truppe italiane o dei funzionari di polizia distaccati all'estero, sia in un contesto di pace che di conflitto armato. Tuttavia, il Comitato esprime la propria preoccupazione circa il modo in cui le autorità competenti, in particolare le autorità giudiziarie, hanno condotto le inchieste riguardo ai fatti avvenuti in Somalia in cui erano coinvolte le truppe italiane come anche circa la mancanza di informazioni dettagliate sul progresso e risultato delle inchieste giudiziarie conseguenti a tali fatti, richieste dal Comitato nelle precedenti conclusioni e raccomandazioni (A/54/44, para. 169(b)). (articoli 5 e 12)

Lo Stato Parte dovrebbe assicurare di agire in ottemperanza all'articolo 5 della Convenzione e adottare le misure necessarie per garantire investigazioni rapide, imparziali ed effettive su tutte le asserzioni di tortura e maltrattamenti commessi da agenti delle forze dell'ordine e dalle truppe italiane, in Italia o all'estero e processare gli accusati come anche eseguire le sentenze adeguate nei confronti dei condannati.

Estradizione

14. Il Comitato prende nota con preoccupazione di come le autorità giudiziarie competenti hanno affrontato la richiesta di estradizione di un militare argentino arrestato sul territorio italiano nel 2001 in base a un mandato internazionale di arresto emesso dalla Francia per sequestro e tortura nei confronti di un cittadino francese in Argentina nel 1976. (articoli 7 e 9).

Lo Stato Parte dovrebbe intraprendere le misure necessarie per stabilire la propria giurisdizione su atti di tortura nei casi in cui il presunto colpevole sia presente in qualsiasi territorio che ricada sotto la sua giurisdizione, di estradare o perseguire penalmente l'accusato in ottemperanza alle disposizioni della Convenzione.

Formazione

15. Il Comitato prende atto con apprezzamento delle informazioni dettagliate fornite dallo Stato Parte sulla formazione dei suoi agenti delle forze dell'ordine, del personale penitenziario, della polizia di frontiera, delle forze armate. Tuttavia il Comitato si rammarica della mancanza di informazione a proposito della formazione sull'impiego di mezzi non violenti, del controllo della folla e uso della forza e delle armi. In aggiunta il Comitato lamenta la mancanza di informazioni sull'impatto della formazione effettuata agli agenti delle forze dell'ordine e della polizia di frontiera e sul grado di efficacia dei programmi di formazione nel ridurre la commissione di fatti di tortura e maltrattamenti. (articolo 10)

Lo Stato Parte dovrebbe ulteriormente sviluppare e attuare programmi di formazione per garantire che:

a) tutti gli agenti delle forze dell'ordine, guardie di frontiera e personale che lavora nei CPT e nei CPTA siano pienamente informati delle disposizioni della Convenzione, che non saranno tollerate infrazioni, le quali saranno anzi investigate, e che coloro che avranno commesso violazioni saranno perseguiti; e

b) tutti gli agenti delle forze dell'ordine siano adeguatamente attrezzati e formati ad impiegare mezzi non violenti e fare ricorso all'uso della forza e delle armi solo quando strettamente necessario ed in modo proporzionato. A tal fine, le autorità italiane dovrebbero condurre una revisione approfondita delle attuali pratiche di polizia, compreso l'addestramento e l'impiego delle forze dell'ordine nel controllo della folla e regolamenti sull'uso della forza e delle armi da parte degli agenti.

In aggiunta, il Comitato raccomanda che tutto il personale competente riceva un addestramento specifico su come identificare i segni di tortura e di maltrattamento e che il Protocollo di Istanbul del 1999 (Manuale sulla investigazione e documentazione efficaci di tortura e altri trattamenti o punizioni crudeli, inumani o degradanti) diventi parte integrale della formazione dei medici.

Inoltre, lo Stato Parte dovrebbe sviluppare e mettere in atto una metodologia per valutare l'efficacia e l'impatto dei suoi programmi di formazione e di educazione sulla riduzione dei casi di tortura e di maltrattamenti.

Condizioni di detenzione

16. Il Comitato è preoccupato che, nonostante le misure adottate dallo Stato Parte per migliorare le condizioni di detenzione, compresa la pratica dell'indulto (Legge n. 241 del 31 luglio 2006) e il programma di costruzione di prigioni adottato con Ordine Ministeriale il 2 ottobre 2003, vi siano un persistente sovraffollamento e carenza di personale addetto nelle carceri. Il Comitato prende nota delle informazioni fornite sul miglioramento del trattamento sanitario in ambito penitenziario ma è preoccupato per le denunce di maltrattamento, incluse l'inappropriatezza delle infrastrutture e la non igienicità delle condizioni di vita nei CPTA e nei centri di identificazione. Nel prendere atto della recente Direttiva dell'Alto Commissario per i Rifugiati delle Nazioni Unite (UNHCR), della Organizzazione Internazionale per la Migrazione (IOM) e del Comitato Internazionale della Croce Rossa (ICRC) in merito all'accesso ai centri per gli immigrati, il Comitato è anche preoccupato per l'assenza di organizzazioni indipendenti che possano sistematicamente monitorare la gestione dei centri. (articoli 11 e 16).

Lo Stato Parte dovrebbe continuare i suoi sforzi per alleviare il sovraffollamento nelle istituzioni penitenziarie compresa l'applicazione di misure alternative alla pena detentiva e la creazione delle necessarie strutture penitenziarie aggiuntive. Lo Stato Parte dovrebbe anche adottare le misure appropriate per garantire la pronta assunzione di personale penitenziario aggiuntivo, compreso personale da impiegare nelle aree educative e sanitarie.

Lo Stato Parte dovrebbe intraprendere misure effettive per migliorare ulteriormente le condizioni di vita nei centri per migranti e assicurare che sia organizzato un sistema di monitoraggio sistematico. A tale riguardo il Comitato raccomanda che un'autorità indipendente sia incaricata di monitorare la gestione di questi centri, il rispetto dei diritti umani delle persone lì trattenute e l'assistenza sanitaria, psicologica e legale fornita.

Maltrattamento ed uso eccessivo della forza

17. Il Comitato prende nota con preoccupazione delle continue asserzioni di uso eccessivo della forza e di maltrattamenti da parte delle forze dell'ordine. A tale riguardo il Comitato è particolarmente preoccupato per le denunce che stanno emergendo su un asserito eccessivo uso della forza e maltrattamenti da parte degli agenti delle forze dell'ordine durante le dimostrazioni di Napoli (marzo 2001) nell'ambito del terzo Global Forum, di Genova (luglio 2001) nell'ambito del Summit del G8 e in Val di Susa (dicembre 2005). Il Comitato è anche preoccupato che tali fatti, come risulta da rapporti, siano accaduti durante incontri di football ma segnala la recente adozione della Legge n. 41/2007, intitolata "Misure urgenti di prevenzione e repressione di episodi di violenza durante gli incontri di calcio". (articoli 12, 13 e 16)

Il Comitato raccomanda che lo Stato Parte dovrebbe adottare misure efficaci per:

- **far pervenire un messaggio chiaro e non ambiguo a tutti i livelli gerarchici delle forze di polizia e del personale penitenziario, anche attraverso l'introduzione di un codice di condotta per tutti gli agenti, che tortura, violenza e maltrattamenti sono inaccettabili;**

- accertarsi che coloro i quali segnalano aggressioni da parte delle forze dell'ordine siano protetti da atti di intimidazione e possibili rappresaglie per tali denunce; e

c) garantire che gli agenti delle forze dell'ordine impieghino la forza solo nei casi strettamente necessari e nella misura richiesta dall'espletamento delle proprie funzioni.

In aggiunta, lo Stato Parte dovrebbe informare il Comitato dello stato di avanzamento dei procedimenti giudiziari e disciplinari relativi ai fatti sopra indicati.

18. Il Comitato è preoccupato in merito ad asserzioni circa il fatto che agenti delle forze dell'ordine non indossassero i propri *badge* identificativi durante le dimostrazioni connesse con il Summit del G8 a Genova nel 2001 rendendo così impossibile la loro identificazione in caso di ricorso per tortura o maltrattamento (articoli 12 e 13).

Lo Stato Parte dovrebbe assicurarsi che tutti gli agenti delle forze dell'ordine in servizio mostrino in modo chiaro i propri *badge* identificativi per assicurare la propria responsabilità individuale e la protezione contro la tortura, trattamenti o punizioni inumani o degradanti.

Investigazioni rapide ed imparziali

19. Il Comitato è preoccupato per il numero di denunce di maltrattamenti commessi da forze dell'ordine e il limitato numero di investigazioni effettuate dallo Stato Parte in tali casi e l'ancor più limitato numero di condanne nei casi investigati. Il Comitato prende nota con preoccupazione del fatto che il crimine di tortura, che non è contemplato come tale nel Codice Penale italiano, punibile invece in base ad altre disposizioni del Codice Penale, potrebbe in alcuni casi essere soggetto alla previsione di limitazioni. Il Comitato è dell'avviso che atti di tortura non possano essere soggetti a nessuna previsione di limitazioni e apprezza la dichiarazione fatta dalla delegazione dello Stato Parte che si sta considerando una modificazione di tali limitazioni. (articoli 1, 4, 12 e 16)

Il Comitato raccomanda che lo Stato Parte dovrebbe :

a) rafforzare le misure per garantire investigazioni rapide, imparziali ed efficaci sulle denunce di tortura e maltrattamenti perpetrati da agenti delle forze dell'ordine. In particolare, tali investigazioni dovrebbero non essere effettuate da o sotto il controllo della polizia, bensì da parte di un'autorità indipendente. In relazione con casi *prima facie* di tortura e maltrattamenti, il sospettato dovrebbe di regola essere soggetto a sospensione o trasferimento durante il processo di investigazione specialmente quando esista il rischio che possa impedire l'investigazione stessa;

b) processare e condannare a pene appropriate i colpevoli in modo da eliminare ogni immunità del personale delle forze dell'ordine colpevole di violazioni proibite dalla Convenzione; e

c) rivedere le norme e disposizioni sulla previsione di limitazioni e allinearle pienamente con gli obblighi derivanti dalla Convenzione in modo che atti di tortura come anche tentativi di commettere atti di tortura perpetrati da parte di qualsiasi persona che possa essere correo o complice di tortura, possano essere investigati, perseguiti e condannati senza limitazioni di tempo.

Risarcimento e riabilitazione

20. Il Comitato lamenta la mancanza di un programma specifico di salvaguardia dei diritti delle vittime di tortura e maltrattamenti. Lamenta anche la mancanza di informazioni disponibili circa il numero delle vittime di tortura e maltrattamenti che possano aver ricevuto un risarcimento e l'ammontare riconosciuto in tali casi come pure la mancanza di informazioni circa altre forme di assistenza, compresa la riabilitazione medica o psicologica, fornite alle vittime. Comunque, il Comitato accoglie favorevolmente l'informazione fornita dallo Stato Parte sull'emendamento

(marzo 2007) del DDL del Senato n. 1216 sulla introduzione del crimine di tortura, al fine di inserire un fondo nazionale per le vittime di tortura. (articolo 14)

Lo Stato Parte dovrebbe rafforzare i suoi sforzi con riguardo al risarcimento, la riparazione e la riabilitazione delle vittime, compresi i mezzi per una riabilitazione la più piena possibile, e lo sviluppo di un programma specifico di assistenza alle vittime di tortura e maltrattamenti.

In aggiunta, lo Stato Parte dovrebbe fornire nel suo prossimo rapporto periodico informazioni circa i programmi di riparazione, incluso il trattamento del trauma e altre forme di riabilitazione offerte alle vittime di tortura e maltrattamenti come anche circa lo stanziamento di risorse adeguate per garantire il funzionamento effettivo di tali programmi. Lo Stato Parte è invitato ad adottare la legislazione necessaria, creare un fondo nazionale per le vittime di tortura e destinare sufficienti risorse finanziarie a che possa funzionare in modo efficace.

Gruppi vulnerabili, inclusi i Rom

21. Pur riconoscendo un numero di misure adottate dallo Stato Parte, che comprendono la creazione dell'UNAR e il Registro delle Associazioni che operano contro la discriminazione, il Comitato esprime la propria preoccupazione per le denunce di atti di violenza e discriminazione perpetrati nei confronti di gruppi vulnerabili, in particolare dei Rom, di stranieri e di italiani di origine straniera e la riluttanza da parte delle forze dell'ordine e delle autorità a fornire adeguata protezione alle vittime e ad investigare effettivamente tali crimini. (articoli 2, 12, 13 e 16)

Lo Stato Parte dovrebbe intensificare i propri sforzi per combattere la discriminazione e i maltrattamenti nei confronti di gruppi vulnerabili, inclusi i Rom, gli stranieri e gli italiani di origine straniera. A tale riguardo il Comitato raccomanda che lo Stato Parte dovrebbe:

- **combattere la discriminazione razziale, la xenofobia e la violenza connessa, assicurare inchieste rapide, imparziali e approfondite su tutti i casi di violenze commesse a tale scopo e perseguire e punire i colpevoli con pene appropriate che tengano conto della grave natura dei loro atti;**
- **condannare pubblicamente la discriminazione razziale, la xenofobia e la violenza connessa, e mandare un messaggio chiaro e non ambiguo che atti di razzismo o discriminazione all'interno della amministrazione pubblica, specialmente da parte del personale delle forze dell'ordine, non sono accettabili; e**
- **fornire informazioni dettagliate al Comitato sulle effettive misure adottate per prevenire e combattere tale tipo di violenza.**

Tratta

22. Il Comitato accoglie con piacere la varietà di misure, progetti e programmi intrapresi dallo Stato Parte per combattere la tratta, inclusa la istituzione di un Comitato interministeriale ad hoc per gestire e implementare programmi per le vittime di tratta; come pure il cosiddetto "Approccio articolo 18", l'emissione di permessi di soggiorno per ragioni di protezione sociale per tutte le vittime di tratta offrendo la partecipazione a programmi di integrazione sociale; e il Decreto Legge n. 300 che estende lo scopo del sistema di assistenza e integrazione sociale alle vittime di tratta sia che non siano cittadini EU sia che lo siano. Tuttavia il Comitato esprime la sua preoccupazione per le persistenti denunce di casi di tratta di donne e minori per scopi di sfruttamento sessuale e altri scopi, mentre riscontra un alto numero di investigazioni, segnala con preoccupazione la mancanza di informazioni su processi e condanne in materia di tratta. (articoli 2, 10, 12 e 16)

Lo Stato Parte dovrebbe continuare a rafforzare i suoi sforzi per combattere la tratta di donne e minori e adottare misure efficaci per processare e punire la tratta di persone, compresa l'applicazione rigorosa della legislazione specifica, aumentare la consapevolezza del problema e includendo la problematica nella formazione del personale delle forze dell'ordine e di altri gruppi rilevanti.

Violenza domestica

23. Nel prendere atto delle varie misure adottate dallo Stato Parte, fra cui l'indagine pubblicata il 21 febbraio 2007 dall'ISTAT sulla violenza fisica e sessuale contro le donne e la istituzione, l'8 marzo 2006, del numero verde dedicato 1522, detto "Anti-violenza Donna", il Comitato rimane preoccupato per il persistere di atti di violenza nei confronti delle donne e dei minori, ivi compresa la violenza domestica. Il Comitato inoltre lamenta che lo Stato Parte non abbia fornito dati statistici su ricorsi, procedimenti e condanne in materia di violenza domestica. (articoli 1, 2, 12 e 16)

Lo Stato Parte dovrebbe aumentare i propri sforzi per prevenire, combattere e punire la violenza contro le donne e i minori, inclusa l'adozione della Legge su "Misure di sensibilizzazione, prevenzione e repressione di crimini contro la persona o nella famiglia, a sfondo sessuale, identità di genere o ogni altra ragione di discriminazione" (Camera DDL n. 2169) che prevede, *inter alia*, la raccolta sistematica e l'analisi di dati relativi alla violenza, compresa la violenza domestica.

Raccolta dati

24. Il Comitato lamenta la mancanza di dati comprensivi e disaggregati relativi ai ricorsi, alle investigazioni, ai processi e alle condanne dei casi di tortura e maltrattamenti da parte delle forze dell'ordine come anche di tratta e violenza domestica e sessuale. Comunque, il Comitato prende nota della dichiarazione della delegazione dello Stato Parte che il Ministero della Giustizia sta aggiornando il sistema di raccolta dati che dovrebbe essere completato per la fine del 2007. (articoli 11 e 12)

Lo Stato Parte dovrebbe creare un sistema efficace per la raccolta di dati statistici rilevanti per il monitoraggio del rispetto della Convenzione a livello nazionale, compresi ricorsi, investigazioni, procedimenti e condanne, per tortura o maltrattamenti, tratta e violenza domestica e sessuale, come anche dati relativi al risarcimento e alla riabilitazione offerta alle vittime.

25. Nel prendere nota delle assicurazioni orali fornite dai rappresentanti dello Stato Parte sulla prevista prossima ratifica del Protocollo Opzionale, il Comitato incoraggia lo Stato Parte a ratificare il Protocollo Opzionale alla Convenzione contro la tortura e altri trattamenti e punizioni crudeli, inumane o degradanti.

26. Il Comitato esorta lo Stato Parte a considerare la ratifica della Convenzione Internazionale sulla protezione dei diritti di tutti i lavoratori migranti e dei membri delle loro famiglie.

27. Il Comitato invita lo Stato Parte a presentare il *core document* in accordo con i requisiti del *Common Core Document* delineato nelle Harmonized Guidelines on Reporting, recentemente adottate dai Comitati internazionali dei diritti umani basati sui trattati (HRI/MC/2006/3 and Corr.1).

28. Lo Stato Parte è incoraggiato a diffondere ampiamente i rapporti presentati dall'Italia al Comitato e le relative conclusioni e raccomandazioni, nelle lingue appropriate, attraverso siti web, mass- media e organizzazioni non governative.

29. Il Comitato richiede allo Stato Parte di fornire entro un anno informazioni circa la sua risposta alle raccomandazioni del Comitato contenute nei paragrafi sopraindicati 7, 12, 16 e 20.

30. Lo Stato Parte è invitato a presentare il suo prossimo rapporto periodico, che sarà considerato il suo VI Rapporto, entro il 30 giugno 2011.

RAPPORTO DI MONITORAGGIO

PARTE 1. QUADRO GENERALE DI ATTUAZIONE DEI PATTI

1. 1. STATO COSTITUZIONALE E DEMOCRATICO

Se è vero che lo stato di salute della democrazia e della legalità costituzionale sono in un Paese la prima condizione per lo sviluppo di una cultura diffusa dei diritti umani - civili, culturali, economici, politici e sociali - e per il rafforzamento del loro riconoscimento, della loro promozione e protezione, in Italia dobbiamo mettere tale questione al vertice della nostra attenzione. La storia del nostro Paese infatti è purtroppo segnata negli ultimi anni dall'emersione di diverse e gravi situazioni di rischio di crisi della sua democrazia e dei suoi principi costituzionali, come hanno evidenziato durante la legislatura precedente non solo conflitti aperti e frequenti fra i poteri dello Stato, tra Governo e Magistratura, tra Governo e Presidenza della Repubblica, non solo pareri di esperti nazionali, di organi della informazione e dell'opinione pubblica, ma anche le condanne della Corte Europea dei diritti umani e l'attenzione del Consiglio d'Europa, della Commissione ONU sui diritti umani, dei Comitati ONU istituiti dalle Convenzioni fondamentali in materia di diritti umani nonché, in seguito a missioni in Italia, i rapporti dei Relatori Speciali della Commissione ONU per i diritti umani Data Param Cumanaraswamy (2001), Leandro Despouy (2005) e Ambey Ligabo (2004) e del Commissario per i diritti umani del Consiglio d'Europa, Alvaro Gil Robles (2005) .

Importanti e autorevoli preoccupazioni e relative raccomandazioni sullo stato costituzionale e democratico in Italia, sono venute anche dal Comitato delle Nazioni Unite per i Diritti Umani (CCPR) che, nella sua 85° sessione, tenutasi a Ginevra dal 17 ottobre al 3 novembre 2005, ha esaminato il quinto rapporto periodico del Governo italiano sull'attuazione da parte dell'Italia del Patto Internazionale sui diritti civili e politici.

La procedura speciale di follow up attivata da CCPR

Il 2 novembre 2005, al termine dell'esame del quinto rapporto periodico del Governo italiano, CCPR ha ritenuto di adottare, considerata la loro gravità, proprio su 5 questioni strettamente correlate allo Stato costituzionale e democratico, una procedura speciale di follow up (regola 71, paragrafo 5, del Regolamento di procedura del Comitato), chiedendo al Governo italiano (CCPR/C/ITA/CO/5 raccomandazione n. 24) di fornire su tali questioni, entro 1 anno, ulteriori dettagliate informazioni. Tali informazioni sono state effettivamente presentate al CCPR dal Governo, ma "a porte chiuse". Non solo, infatti, non vi è stata - diversamente da quanto raccomandato dalle Nazioni Unite - nessuna consultazione delle ONG e delle associazioni in sede di preparazione del rapporto da parte del CIDU (Comitato Interministeriale Diritti Umani), l'organo governativo incaricato di riferire a Ginevra, ma tali informazioni non sono ad oggi pubblicate in Italia né reperibili in italiano. Solo da poche settimane sono state pubblicate in inglese nel sito dell'Ufficio dell'Alto Commissario per i diritti umani delle Nazioni Unite, ma è grave che la società civile italiana oltre a non essere consultata non sia neppure informata da parte del CIDU ed abbia dovuto attendere alcuni mesi - necessari per espletare la procedura delle Nazioni Unite (con il rispettivo passaggio attraverso tre organi: Segretario Generale, Comitato Diritti Umani e Ufficio dell'Alto Commissario dove ha sede il Secretariat di tale Comitato) - per poter prendere visione di tale importante documento del Governo italiano.

Le questioni sono quelle contenute nelle Raccomandazioni CCPR 10, 11, 15, 17, 20, che per comodità del lettore riportiamo per esteso anche qui di seguito:

10. *Il Comitato, pur apprezzando il fatto che siano stati intrapresi procedimenti penali nei confronti di ufficiali della polizia di Stato in particolare in riferimento alle dimostrazioni di Napoli e Genova nel 2001, è preoccupato della riferita persistenza di abusi posti in essere dalle forze di polizia in Italia (articolo 7 del Patto).*

Lo Stato parte dovrebbe compiere ulteriori sforzi per assicurare la conduzione di rapide ed imparziali indagini qualora ci sia ragione di credere che un atto di maltrattamento sia stato commesso da parte di un agente. Lo Stato parte dovrebbe inoltre tenere informato il Comitato sui processi in atto nei riguardi di agenti dello Stato in merito ai fatti di Genova e Napoli del 2001.

11. *Il Comitato è preoccupato a proposito di informazioni su abusi commessi da membri delle forze dell'ordine contro gruppi vulnerabili, in particolare contro comunità Rom, stranieri e italiani di origine straniera. Il Comitato assume con particolare preoccupazione l'informazione che i campi Rom sono regolarmente sottoposti ad operazioni di polizia illegali (articoli 2, 7, 17 e 26 del Patto).*

Lo Stato parte dovrebbe porre in essere azioni immediate al fine di reprimere questi abusi e monitorare, indagare e, qualora necessario, incriminare agenti di polizia che maltrattano gruppi vulnerabili.

15. *Il Comitato, mentre prende atto dei dinieghi da parte dello Stato parte, è preoccupato a causa di numerose asserzioni secondo le quali stranieri trattenuti nel Centro di Permanenza Temporanea e Assistenza di Lampedusa (CPTA) non vengono informati in modo appropriato dei loro diritti, non hanno accesso ad un avvocato e subiscono l'espulsione collettiva. Pur tenendo conto delle difficoltà che incontrano le autorità italiane a causa dell'elevato numero di immigrati che arrivano a Lampedusa, il Comitato è preoccupato che alcuni richiedenti asilo possano essere stati privati del diritto di chiedere asilo. E' inoltre preoccupato di informazioni secondo le quali le condizioni di detenzione in questo centro sono insoddisfacenti in termini di sovraffollamento, igiene, cibo e assistenza sanitaria, alcuni immigrati hanno subito maltrattamenti e non sembrano potersi effettuare controlli regolari e indipendenti nei CPTA (articoli 7, 10 e 13 del Patto).*

Lo Stato parte dovrebbe tenere costantemente aggiornato il Comitato sulle inchieste giudiziarie e amministrative in corso su questa questione e porre in essere tutte le azioni necessarie per assicurare l'adempimento dei suoi obblighi a norma degli articoli 7, 10 e 13 del Patto. Il Comitato richiama la natura assoluta del diritto di ogni persona a non essere espulsa verso un paese in cui possa affrontare tortura o maltrattamenti e il correlato obbligo dello Stato parte di assicurare, in ogni circostanza, che la situazione di ogni immigrato sia considerata individualmente. Lo Stato parte è invitato a trasmettere al Comitato informazioni dettagliate sugli accordi di riammissione conclusi con altri Stati, in particolare con la Libia, e sulle garanzie, se ce ne sono, che questi accordi contengono in relazione ai diritti delle persone deportate.

17. *Il Comitato osserva che i magistrati in Italia sono preoccupati che la loro indipendenza sia messa in pericolo. Il Comitato, pur apprezzando la decisione del Presidente della Repubblica di rimandare alle Camere una legge di riforma giudiziaria - tra l'altro ampiamente criticata anche dalla società civile - rileva con preoccupazione che lo Stato parte ha fornito insufficienti informazioni sulla misura in cui, nell'adozione della nuova legge del 2005, siano state tenute in considerazione le raccomandazioni e le istanze dei soggetti interessati a livello nazionale come pure del Relatore Speciale della Commissione dei Diritti Umani sull'indipendenza dei giudici e degli avvocati (articolo 14).*

Lo Stato parte dovrebbe assicurarsi che la magistratura rimanga indipendente dal potere esecutivo e che la riforma in atto non metta a rischio tale indipendenza. Su questo punto lo Stato parte è invitato a fornire al Comitato informazioni più dettagliate.

20 Il Comitato, tenendo conto della Legge 112/2004 sulle trasmissioni televisive e della Legge 215/2004 sul conflitto di interessi, esprime la sua preoccupazione in merito ad informazioni secondo cui questi provvedimenti possano essere insufficienti per affrontare la questione della influenza politica sui canali televisivi pubblici, del conflitto di interessi e dell'alta concentrazione del mercato audiovisivo. Questa situazione può minare libertà di espressione in modo incompatibile con l'articolo 19 del Patto.

Lo Stato parte dovrebbe fornire informazioni dettagliate sui risultati concreti ottenuti attraverso l'attuazione delle due leggi sopramenzionate e prestare particolare attenzione alle raccomandazioni del Relatore Speciale, della Commissione Diritti Umani, sulla libertà di espressione e di opinione, a seguito della sua missione in Italia nel mese di ottobre 2004.

PARTE 1. QUADRO GENERALE DI ATTUAZIONE DEI PATTI

1.1. STATO COSTITUZIONALE E DEMOCRATICO

1.1.1. Lo stato della giustizia: indipendenza della magistratura e durata irragionevole dei processi

Riferimento

CESCR 39: Il Comitato raccomanda allo Stato parte che la legge sull'ordinamento giudiziario che lo Stato parte intende modificare, se adottata, garantisca il rispetto del diritto di ognuno, compresi i giudici, di costituire e aderire a sindacati e di prendere parte alle attività dei sindacati, conformemente all'articolo 8 (1 a) del Patto.

CCPR 17: Il Comitato osserva che i magistrati in Italia sono preoccupati che la loro indipendenza sia messa in pericolo. Il Comitato, pur apprezzando la decisione del Presidente della Repubblica di rimandare alle Camere una legge di riforma giudiziaria - tra l'altro ampiamente criticata anche dalla società civile - rileva con preoccupazione che lo Stato parte ha fornito insufficienti informazioni sulla misura in cui, nell'adozione della nuova legge del 2005, siano state tenute in considerazione le raccomandazioni e le istanze dei soggetti interessati a livello nazionale come pure del Relatore Speciale della Commissione dei Diritti Umani sull'indipendenza dei giudici e degli avvocati (articolo 14).

Lo Stato parte dovrebbe assicurarsi che la magistratura rimanga indipendente dal potere esecutivo e che la riforma in atto non metta a rischio tale indipendenza. Su questo punto lo Stato parte è invitato a fornire al Comitato informazioni più dettagliate.

Inquadramento della tematica

Il Relatore speciale sull'indipendenza dei giudici e degli avvocati della Commissione delle Nazioni Unite per i diritti umani, Data Param Cumanaraswamy, ha svolto una approfondita missione in Italia dall'11 al 14 marzo 2001, in esecuzione del mandato di cui alla risoluzione della Commissione n. 1994/41, confermata dalle risoluzioni nn. 1997/23 e 2000/42. Il mandato affidato al Relatore speciale prevedeva la redazione di un rapporto conclusivo e raccomandazioni specifiche. Tale rapporto è stato esaminato nel corso della 58.a Sessione della Commissione per i diritti umani tenutasi a Ginevra nel marzo del 2002.

Successivamente, anche il nuovo Relatore speciale della Commissione, Leandro Despouy, ha compiuto una ulteriore missione in Italia nel maggio del 2005 allo scopo di dare seguito al rapporto sopra citato.

A sua volta Alvaro Gil-Robles, Commissario per i diritti umani del Consiglio d'Europa, ha presentato il 14 dicembre 2005 un analitico rapporto alle autorità di Strasburgo, in merito alla attuazione da parte dell'Italia della Convenzione Europea dei diritti umani (Roma, 1950) con particolare riferimento all'efficienza del sistema giustizia, alla lentezza dei procedimenti civili e penali che non consente il rispetto del tempo ragionevole nella definizione degli stessi, alla mancanza di mezzi e di programmi adeguati allo stato di crisi del sistema giudiziario.

Il Comitato delle Nazioni Unite per i Diritti Umani, in data 2 novembre 2005, al termine dell'esame del quinto rapporto periodico del Governo italiano, ha ritenuto la situazione talmente preoccupante in merito all'indipendenza della magistratura da attivare la procedura speciale di follow up (regola 71, paragrafo 5, del Regolamento di procedura del Comitato) chiedendo al Governo italiano di fornire informazioni dettagliate entro 1 anno (2 novembre 2006).

Le fonti internazionali sono dunque concordi nelle loro conclusioni: la giustizia italiana viene esercitata da una magistratura, con un ruolo unico di giudici e pubblici ministeri, la cui indipendenza, consacrata dalla Costituzione del 1948, costituisce un esempio anche per altri Paesi. Tale indipendenza è però spesso vista con diffidenza dalle forze politiche, timorose di un "governo dei giudici" contrapposto alle istituzioni rappresentative.

Da ciò è derivata la riforma dell'Ordinamento giudiziario, stabilita dalla legge-delega n. 150 del 25 Luglio 2005 e dai successivi decreti legislativi di attuazione, profondamente osteggiata dai magistrati e dalla loro Associazione Nazionale, approvata nella scorsa legislatura, che ha riscritto la carriera, la disciplina, l'assetto ordinamentale del potere giudiziario mettendo a rischio l'indipendenza della magistratura.

Al tempo stesso non vi sono stati interventi rilevanti nella amministrazione della giustizia, che soffre da anni di una grave crisi di efficienza (e di conseguenza di effettività).

Ciò dipende in buona parte da:

- (a) procedure farraginose, nei giudizi di merito e di legittimità,
- (b) scarso livello di organizzazione della giustizia sul territorio,
- (c) carenza delle risorse nel bilancio statale destinate alla giustizia,
- (d) mancanza di una politica organica nel settore.

Mentre dunque la Corte europea per i diritti umani in diverse occasioni ha condannato i ritardi e le incongruenze del sistema, ritenendoli incompatibili con l'art. 6 della Convenzione europea dei diritti umani, la riforma della prescrizione (Modifiche al codice penale e alla legge 26 luglio 1975, n. 354, in materia di attenuanti generiche, di recidiva, di giudizio di comparazione delle circostanze di reato per i recidivi, di usura e di prescrizione; Legge n. 251 del 5 Dicembre 2005, detta ex Cirielli) ha portato ad una situazione per la quale gli imputati e i loro difensori possono trarre vantaggio nel ritardare i processi al fine di ottenere l'estinzione dei reati.

Stato di attuazione delle raccomandazioni

La situazione complessiva della giustizia italiana, al di là delle intenzioni più volte dichiarate dal nuovo Governo insediato dopo le elezioni politiche dell'aprile 2006, non è cambiata nel corso dell'ultimo anno.

Quanto alla garanzia dell'indipendenza, le preoccupazioni più volte espresse pubblicamente dal relatore Speciale Despouy riguardo agli effetti della riforma dell'ordinamento giudiziario introdotta dal Governo Berlusconi nel 2005 sono al momento solo accantonate.

La legge di riforma, infatti, è stata sospesa fino a luglio 2007 e non abrogata e il ddl del Governo, predisposto dal Ministro della giustizia, che modificherebbe in parte la riforma dell'ordinamento giudiziario che aveva destato tante preoccupazioni e critiche, è tuttora in discussione al Senato e si teme possa non essere approvata in tempo utile (luglio 2007).

Ciò continua a determinare una situazione obiettiva di incertezza fra i magistrati, che non sanno ancora quale sarà la loro carriera e più in generale il loro status dopo il 31 luglio 2007, data nella quale scadrà la sospensione. Al tempo stesso non è dato ancora sapere quale assetto complessivo scaturirà dalla "riforma della riforma" e se il testo di risulta sarà tale da fugare dubbi e incertezze.

Solo le parti relative alla responsabilità disciplinare e all'ufficio del Pubblico Ministero sono state già riviste, la prima con esiti complessivamente soddisfacenti (essendo state cancellate quelle disposizioni della riforma Castelli che mettevano in pericolo le libertà di associazione e di pensiero dei magistrati); la seconda, al contrario, con soluzioni che hanno mantenuto un forte accentramento di poteri da parte dei Capi degli uffici, mortificando l'indipendenza in concreto dei magistrati che esercitano le funzioni di accusa.

Nel contempo le numerose leggi, molto criticate anche dall'opinione pubblica, emanate nel corso della scorsa legislatura al fine di favorire come imputati alcune personalità eccellenti della passata maggioranza di Governo (primo fra tutti il Presidente del Consiglio dei Ministri Berlusconi) sono tutte ancora in vigore e si stenta ad abrogarle, anche quando esse (come la legge sulla prescrizione sopra citata) arrechino danni evidenti all'intero sistema giudiziario.

Quanto alla efficienza complessiva del sistema, come fattore essenziale per recuperare la fiducia dei cittadini nel sistema giudiziario, il quadro presenta elementi di ulteriore preoccupazione. Le riforme promesse sul piano processuale stentano a decollare, mentre esistono forti contrapposizioni fra le associazioni dei magistrati e quelle dell'avvocatura sui mezzi più idonei per accelerare le procedure civili e penali. Come disse il Relatore Speciale Cumanarswamy, esiste un clima di "reciproco sospetto e di mancanza di fiducia tra il Governo, i giudici ed i pubblici ministeri ed ogni riforma che tocca l'amministrazione della giustizia viene percepita con sospetto e come una minaccia alla loro indipendenza". Le decisioni giudiziali, in particolare nei processi più delicati di criminalità economica e contro la amministrazione pubblica, vengono spesso dipinte come partigiane.

Come noto, l'art. 14 (3) (c) del Patto internazionale sui diritti civili e politici e la corrispondente disposizione dell'art. 6 della Convenzione Europea dei diritti umani prevedono che i processi vengano celebrati senza alcun indebito ritardo.

Il processo e la sua "durata ragionevole" dovrebbero perciò avere una precedenza assoluta. Ciò richiederebbe un impegno straordinario anche sul piano delle risorse e dei programmi, essendo a tutti evidente che in Italia la giustizia è quasi sempre amministrata in modo arcaico, la informatizzazione degli uffici e dei servizi è di là da venire, lo stesso personale dipendente dal Ministero non è incentivato, spesso è numericamente carente, non è in grado di utilizzare i mezzi che la tecnica mette oggi a disposizione dell'amministrazione.

Oggi la situazione rischia di diventare di "non ritorno".

Solo per esemplificare, la Corte di Cassazione, che dovrebbe essere garante della uniforme applicazione della legge e delle libertà dei cittadini, è letteralmente soffocata dai ricorsi pendenti (oltre centomila nel solo settore civile e lavoro); in alcune sedi i processi vengono celebrati a molti anni di distanza dall'inizio della lite e non di rado si superano i cinque/sei anni solo per ottenere la sentenza di primo grado. Nel penale ciò provoca un effetto deleterio, determinato dalla frequente estinzione del reato per prescrizione, con danno evidente per le vittime dei reati e per lo Stato, che impiega molti anni –e molte risorse- per una pronuncia senza alcuna utilità.

La cd "legge Pinto" (legge 24 marzo 2001, n. 89), che era stata introdotta per evitare (o almeno per limitare) le condanne della Corte Europea dei diritti dell'uomo in relazione alla irragionevole durata dei processi, si sta rivelando un boomerang: l'esame delle istanze di equo indennizzo da parte delle Corti di Appello supera spesso a propria volta la durata ragionevole del processo, violando una seconda volta il diritto fondamentale di cui all'art.14, comma 3, lett. C).

Senza gli interventi strutturali più volte chiesti dai Relatori delle Nazioni Unite e dal Consiglio d'Europa, la giustizia in Italia diventa ogni giorno di più una corsa ad ostacoli per i cittadini che invocano la tutela dei loro diritti davanti alle Corti.

Raccomandazioni del Comitato per la promozione e protezione dei diritti umani

Il *Comitato* pertanto raccomanda al **Parlamento**:

- di abrogare le leggi ad personam (o quantomeno la legge n. 251 del 5 Dicembre 2005) approvate nel corso della passata legislatura;
- di approvare entro luglio il disegno di legge che emenda e corregge la riforma dell'Ordinamento giudiziario.

Il *Comitato* raccomanda al **Ministro della Giustizia** di mantenere l'intenzione manifestata pubblicamente di convocare nell'autunno del 2007 una Conferenza nazionale per la giustizia, alla quale invitare tutte le categorie coinvolte (magistrati, avvocati, personale amministrativo) come imprescindibile momento di dialogo, anche al fine di pervenire a proposte concrete e condivise.

PARTE 1. QUADRO GENERALE DI ATTUAZIONE DEI PATTI

1.1. STATO COSTITUZIONALE E DEMOCRATICO

1. 1. 2. Abuso di potere da parte delle forze dell'ordine

Riferimento

CCPR 10: Il Comitato, pur apprezzando il fatto che siano stati intrapresi procedimenti penali nei confronti di ufficiali della polizia di Stato in riferimento alle dimostrazioni di Napoli e Genova nel 2001, è preoccupato della riferita persistenza di abusi posti in essere dalle forze di polizia in Italia (articolo 7 del Patto).

Lo Stato parte dovrebbe compiere ulteriori sforzi per assicurare la conduzione di rapide ed imparziali indagini qualora ci sia ragione di credere che un atto di maltrattamento sia stato commesso da parte di un agente. Lo Stato parte dovrebbe inoltre tenere informato il Comitato sui processi in atto nei riguardi di agenti dello Stato in merito ai fatti di Genova e Napoli del 2001.

CCPR 11: Il Comitato è preoccupato a proposito di informazioni su abusi commessi da membri delle forze dell'ordine contro gruppi vulnerabili, in particolare contro comunità Rom, stranieri e italiani di origine straniera. Il Comitato assume con particolare preoccupazione l'informazione che i campi Rom sono regolarmente sottoposti ad operazioni di polizia illegali (articoli 2, 7, 17 e 26 del Patto).

Lo Stato parte dovrebbe porre in essere azioni immediate al fine di reprimere questi abusi e monitorare, indagare e, qualora necessario, incriminare agenti di polizia che maltrattino gruppi vulnerabili.

Inquadramento della tematica

Gli abusi delle forze dell'ordine nel nostro Paese sono emersi chiaramente in occasioni specifiche, come manifestazioni politiche o di altro tipo, ma possono essere constatati, pur in modo meno evidente, anche nei confronti dei cd. gruppi vulnerabili. Abusi da parte della polizia sono ancora oggi molto diffusi, specie se si tengono in considerazione non solo interventi arbitrari, attuati con l'uso della forza, ma tutti quei comportamenti che possono essere considerati come un abuso di potere o di autorità o ancora come una discriminazione in ambito giudiziario o nell'accesso alla giustizia.

Per un inquadramento basato su fatti ampiamente documentati possono segnalarsi:

- difficoltà nell'accesso alla giustizia da parte di immigrati e Rom;
- applicazione frequente di misure cautelari nei confronti di Rom e immigrati¹;
- difficoltà nell'accesso a misure alternative alla detenzione per rom e immigrati²;
- operazioni di polizia all'interno dei campi Rom finalizzate a reprimere alcuni reati ma che hanno come conseguenza l'arresto di persone non coinvolte nelle indagini;
- sgomberi dei campi Rom;

¹ Per quanto riguarda la frequente applicazione di misure cautelari nei confronti di minori stranieri si veda Gruppo di lavoro per la Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, Terzo rapporto di aggiornamento sul monitoraggio della Convenzione per i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia, 2006-2007, pagg. 98-99.

² Per un approfondimento sulla difficoltà di accesso a misure alternative alla detenzione da parte di minori stranieri, cfr. Gruppo di lavoro per la Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, Terzo rapporto di aggiornamento sul monitoraggio della Convenzione per i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia, 2006-2007, pag. 99.

- espulsioni di membri della comunità Rom che non tengono conto dell'assenza di legami tra la persona espulsa e il Paese d'origine e delle possibili persecuzioni a cui queste persone possono andare incontro;
- maltrattamenti, aggressioni fisiche e verbali a danno dei rom e degli immigrati fermati dalle forze dell'ordine per semplici controlli identificativi;
- maltrattamenti da parte delle forze dell'ordine ai danni degli immigrati trattenuti nei Centri di Permanenza Temporanea (CPT);
- espulsione e respingimento di potenziali richiedenti asilo attuate in modo arbitrario dalle forze dell'ordine;
- gravi abusi avvenuti durante le manifestazioni di Genova e Napoli (2001);
- abusi durante manifestazioni politiche o dei cd. Movimenti;
- abusi nei confronti di singoli a causa della loro appartenenza politica, sociale, religiosa etc.

Leggi nazionali di riferimento e loro applicazione

Gli abusi di potere da parte delle forze dell'ordine normalmente integrano fattispecie penali (ad es. percosse o lesioni) non essendo ancora previsto nel nostro ordinamento il reato di tortura. Il problema è, da una parte, di denuncia ovvero quanti di questi abusi vengono effettivamente denunciati e, successivamente, di effettiva applicazione delle pene previste, quindi quando, in quali casi e in che percentuale gli autori di tali abusi vengono effettivamente perseguiti e puniti.

L'Italia ha ratificato la Convenzione Europea dei diritti umani (CEDU) nel 1955. L'art. 3 della CEDU stabilisce il divieto di trattamenti inumani e degradanti. La giurisprudenza CEDU riconosce una violazione dell'art. 3 non solo quando gli Stati Membri del Consiglio d'Europa pongano in essere trattamenti inumani e degradanti ma anche in caso di estradizione o espulsione di stranieri verso Paesi (non membri del Consiglio d'Europa) in cui gli stessi possano essere sottoposti a tortura o a trattamenti inumani e degradanti.

L'attuale governo Prodi è impegnato nella trasposizione nell'ordinamento interno della cd. Direttiva Qualifiche che stabilisce gli standard minimi per la qualifica dello status di rifugiato o di altre forme di protezione internazionale nell'Unione Europea e che prevede, tra l'altro, il riconoscimento della protezione sussidiaria allo straniero che nel suo Paese tema di essere soggetto a tortura o trattamenti inumani e degradanti. Con la trasposizione di tale direttiva nell'ordinamento italiano quindi, l'art. 3 CEDU troverà un ulteriore riconoscimento.

L'Italia ha ratificato la Convenzione delle Nazioni Unite contro la tortura firmata a New York il 10 dicembre 1984 e in vigore dal 26 giugno 1987. L'obbligo di rispettare tale Convenzione vige per la Repubblica italiana dall'11 febbraio 1989, dopo il deposito dello strumento di ratifica del 12 gennaio di quel anno. Tra gli obblighi previsti dalla Convenzione vi era anche quello di adeguare l'ordinamento interno a quanto previsto dalla Commissione stessa. Tuttavia solo il 13 dicembre del 2006 la Camera dei Deputati ha approvato il disegno di legge per l'introduzione del reato di tortura nel codice penale (art. 613 bis). Ora si attende l'approvazione della legge da parte del Senato. Il disegno di legge approvato (n. 1216) è il risultato dell'unificazione di altri disegni di legge e prevede:

Art. 1.

1. Nel libro secondo, titolo XII, capo III, sezione III, del codice penale, dopo l'articolo 613 sono aggiunti i seguenti:

«Art. 613-bis. - (Tortura). – È punito con la pena della reclusione da tre a dodici anni chiunque, con violenza o minacce gravi, infligge ad una persona forti sofferenze fisiche o mentali ovvero trattamenti crudeli, disumani o degradanti, allo scopo di ottenere da essa o da una terza

persona informazioni o confessioni su un atto che essa stessa o una terza persona ha compiuto o è sospettata di avere compiuto ovvero allo scopo di punire una persona per un atto che essa stessa o una terza persona ha compiuto o è sospettata di avere compiuto ovvero per motivi di discriminazione razziale, politica, religiosa o sessuale.

La pena è aumentata se le condotte di cui al primo comma sono poste in essere da un pubblico ufficiale o da un incaricato di pubblico servizio.

La pena è aumentata se dal fatto deriva una lesione grave o gravissima; è raddoppiata se ne deriva la morte.

Non può essere assicurata l'immunità diplomatica per il delitto di tortura ai cittadini stranieri sottoposti a procedimento penale o condannati da una autorità giudiziaria straniera o da un tribunale internazionale. In tali casi lo straniero è estradato verso lo Stato nel quale è in corso il procedimento penale o è stata pronunciata sentenza di condanna per il reato di tortura o, nel caso di procedimento davanti a un tribunale internazionale, verso lo Stato individuato ai sensi della normativa internazionale vigente in materia».

«Art. 613-ter. - (Fatto commesso all'estero). – È punito secondo la legge italiana, ai sensi dell'articolo 7, numero 5), il cittadino o lo straniero che commette nel territorio estero il delitto di tortura di cui all'articolo 613-bis».

Si segnala inoltre l'approvazione da parte della Camera dei Deputati (4 aprile 2007) del disegno di Legge 1463 che prevede l'istituzione del difensore civico delle persone private della libertà personale che dovrebbe intervenire non solo nelle carceri ma – secondo quanto affermato anche dal Ministero dell'Interno – anche negli altri luoghi di trattenimenti, quindi anche nei CPT. Rispetto a questo testo di legge – che attende ora l'approvazione da parte del Senato – si veda il paragrafo Istituzione nazionale indipendente per i diritti umani.

Stato di attuazione delle raccomandazioni

Due casi di particolare gravità riguardano i fatti di Genova e Napoli, con i quali si intendono i noti, brutali interventi delle forze di polizia avvenuti nei confronti dei manifestanti durante il G8.

Per le violenze durante il G8 di Genova:

- Il processo per l'irruzione della polizia nella scuola Diaz a Genova (Proc. 1246/05 – Luperi + altri – tribunale Penale di Genova) è in corso, così come è ancora in corso il processo per i fatti avvenuti nella caserma di Bolzaneto, iniziato il 12 ottobre 2005 (Proc. 3306/05 – Perugini + altri – Tribunale Penale di Genova). Il terzo processo relativo alle violenze avvenute tra la scuola Diaz e via delle Brigate Partigiane è iniziato il 9 febbraio 2005 e prosegue (Proc. n. 413/05 – Perugini + altri).
- Il processo per la sanguinosa irruzione della polizia nella scuola Diaz, iniziato il 6 aprile 2005, è stato caratterizzato dalla sparizione di alcuni elementi di prova (bottiglie molotov che, secondo l'accusa, sarebbero state portate dalla Polizia nella scuola per giustificare gli arresti dei manifestanti no global). Il tribunale ha pertanto ordinato che non potranno essere ascoltate le testimonianze relative alle bottiglie incendiarie fintanto che queste non saranno ritrovate.
- Per quanto riguarda l'omicidio durante il G8 a Genova di Carlo Giuliani, la GIP Elena Daloso ha deciso il 5 maggio 2003 per l'archiviazione delle indagini, non solo in nome della legittima difesa, come aveva chiesto il PM Silvio Franz, ma anche per "uso legittimo delle armi in manifestazione". I genitori e la sorella di Carlo Giuliani hanno fatto ricorso alla Corte Europea dei diritti umani ed il ricorso è stato dichiarato ricevibile dalla Corte in data 12 marzo 2007.
- Deve segnalarsi inoltre la prima condanna al risarcimento danni a carico del Ministero dell'Interno per i pestaggi subiti a Genova da una peditra di 50 anni. Il 18 aprile 2007 il giudice istruttore Angela Latella della seconda sezione del tribunale civile di Genova ha condannato il Viminale a risarcire alla peditra 5000 euro evidenziando nella sentenza :

“Se risulta chiaramente che la persona sia stata oggetto di un atto di violenza da parte di un appartenente alle forze di polizia, non si può neppure porre in dubbio che non si sia trattato né di un'iniziativa isolata, di un qualche autonomo eccesso da parte di qualche agente, né di un fatale inconveniente durante una legittima operazione di polizia volta a riportare l'ordine pubblico gravemente messo in pericolo».

- Nel novembre del 2006 inoltre il GIP di Genova Maria Teresa Rubini ha rinviato a giudizio quattro poliziotti accusati di aver arrestato illegalmente due studenti spagnoli nel luglio 2001 durante il G8. Sono accusati di falso ideologico in atti pubblici, calunnia e abuso d'ufficio.
- Circa 200 denunce penali per lesioni contro esponenti delle forze dell'ordine per violenze a danno dei manifestanti durante gli scontri che 60 denunce relative alla perquisizione della Diaz sono state archiviate (le prime già durante il 2003) per l'impossibilità di identificare gli agenti responsabili dei fatti, a causa del casco dell'uniforme e dei fazzoletti che molti di loro portavano sul viso.
- Si evidenzia inoltre il rischio di prescrizione che incombe sul processo per le violenze a Bolzaneto, a causa della durata dei processi e l'elevato numero di udienze. Inoltre, uno sconto di pena di 3 anni, dovuto all'approvazione di un indulto il 29 luglio 2006, verrebbe applicato, in caso di condanna, a tutti i reati per cui risulta indagato il personale delle forze dell'ordine.
- Per quello che riguarda le cariche effettuate in piazza Manin sono state sporte dai manifestanti feriti circa sessanta querele per le lesioni subite e il Ministero dell'Interno è stato condannato a risarcire numerosi manifestanti tuttavia nessun responsabile delle forze dell'ordine è stato identificato a causa dei caschi della tenuta antisommossa e dei fazzoletti indossati davanti al viso.

Per i fatti di Napoli il processo a carico degli agenti di polizia, iniziato a marzo del 2005, è ancora in corso (proc. n. 9702/4 – Solimene + 31). Si segnala la sentenza della Corte di Cassazione del gennaio del 2002 relativa alla scarcerazione dei poliziotti arrestati per i fatti di Napoli che pur confermando la revoca degli arresti domiciliari osserva che le operazioni di polizia si svolsero in un "clima di assoluta approssimazione" e di "insensibilità per i diritti inviolabili della persona". Gli agenti di polizia sono imputati per abuso di potere (art. 323 c.p.), sequestro di persona (art. 605 c.p.) perquisizioni e ispezioni personali arbitrarie (art. 609 c.p.), violenza privata (art. 610 c. p.), lesioni personali aggravate (art. 582 c.p.).

Per ciò che concerne gli abusi delle forze dell'ordine a Genova e Napoli deve altresì segnalarsi non solo la mancata adozione di sanzioni disciplinari nei confronti degli agenti di polizia coinvolti ma anche nomina a Questore di Vincenzo Canterini, ex comandante del reparto mobile di Roma e nucleo antisommossa noto per il massacro alla scuola Diaz al G8 di Genova (giugno 2005). Canterini è l'unico tra i 29 funzionari rinviati a giudizio, a rispondere sia di concorso nelle violenze sui 93 manifestanti arrestati nella scuola sia di una parte dei falsi e delle calunnie che furono necessari per arrestarli.

Alessandro Perugini, l'ex numero due della Digos di Genova imputato per il noto episodio del calcio sferrato ad un manifestante minorenni e rinviato a giudizio con altri 44 tra poliziotti, agenti penitenziari e carabinieri, come principale responsabile dei fatti della caserma di Bolzaneto, è stato nominato vicequestore (giugno 2005)

La proposta di istituire una Commissione d'inchiesta sui fatti di Napoli e Genova è stata presentata da Rifondazione Comunista ma non è, ad oggi, stata istituita.

Si denunciano inoltre numerosi casi di violenza e di abusi da parte delle forze dell'ordine in occasione di manifestazioni che non possono assolutamente trovare esaustiva indicazione in questo rapporto, non solo perché estremamente diffuse ma perché ricorrenti in varie occasioni, di cui si può indicare a titolo esemplificativo:

- Nel ottobre 2005 due operatrici dell'Associazione Senza Confine sono state testimoni dell'intervento della polizia contro un gruppo di richiedenti asilo somali che chiedeva informazioni circa l'esito del loro riesame a Roma nei locali della vecchia commissione Centrale per il Riconoscimento dello Status di Rifugiato. Poliziotti in borghese, accompagnati da alcuni colleghi in divisa, hanno trascinato fuori dalla sede della Commissione i richiedenti asilo, urlando e minacciandoli di "buttarli giù dalle scale", fino ad arrivare a percuoterli con i manganelli. Le due operatrici, chiamate come persone informate sui fatti, dalla polizia giudiziaria si sono trovate a dover difendere i richiedenti dall'accusa di calunnie e a sostenere fermamente l'arbitrarietà dell'intervento delle forze dell'ordine.
- Violenze contro i manifestanti e il Presidio contro la TAV – treni ad alta velocità in Val di Susa (dicembre 2005).
- A piazza Vittorio (Roma) nel gennaio del 2007 le forze dell'ordine, ad esempio, sono intervenute con la forza per disperdere una manifestazione a sostegno dei familiari delle vittime di un incendio avvenuto in un appartamento (le due vittime sono state madre e figlio bengalesi che si sono lanciati da una finestra per sfuggire alle fiamme caricando i manifestanti ed inseguendoli nei vicoli brandendo ed usando i manganelli).
- Il comportamento delle forze dell'ordine italiane è stato censurato addirittura dalla UEFA - Union of European Football Associations che ha aperto un'inchiesta per le cariche della polizia avvenute in occasione dell'incontro di calcio Roma- Manchester (4 aprile 2007).
- Violenze contro i manifestanti in occasione della Manifestazione contro Bush – 9 giugno 2007: almeno tre giovani hanno denunciato in aula alla presenza dei giudici di essere stati picchiati al momento dell'arresto e hanno mostrato i segni delle violenze sui loro corpi (testa, braccia, gambe)
- A Ferrara il 25 settembre del 2005 - in circostanze ancora da chiarire, dopo l'intervento da parte di alcuni agenti di polizia, muore Federico Aldrovandi 18 anni. Sul caso è stata aperta un'indagine chiusa a gennaio del 2007 e che ha portato alla formulazione a carico di 4 agenti di polizia dell'imputazione di omicidio colposo. Agli agenti infatti vengono attribuiti «eccesso» e «imprudenza» nella condotta, anche se motivata da esigenze di servizio, tali da aver avuto un ruolo importante o decisivo nella morte del giovane. Nell'avviso di fissazione dell'udienza preliminare prevista il 20 giugno 2007 si legge, in particolare, che la colpa degli agenti sarebbe derivata dall'aver omesso di richiedere immediatamente l'intervento di personale sanitario per le necessarie prestazioni mediche a favore di Federico Aldrovandi, dall'aver in maniera imprudente ingaggiato una colluttazione con Federico Aldrovandi al fine di vincerne la resistenza eccedendo i limiti del legittimo intervento, in particolare, facendo uso di manganelli (due dei quali andavano rotti) e continuando in tale condotta anche dopo l'immobilizzazione a terra in posizione prona, dall'aver omesso di prestare le prime cure pur in presenza di richiesta espressa da parte di Aldrovandi mantenendo al contrario lo stesso, ormai agonizzante, in posizione prona ammanettato, così rendendone più difficoltosa la respirazione e dall'aver cagionato o comunque concorso a cagionare il decesso di Federico Aldrovandi determinato da insufficienza cardiaca conseguente a difetto di ossigenazione correlato sia allo sforzo posto in essere dal giovane per resistere alle percosse sia alla posizione prona con polsi ammanettati che ne ha reso maggiormente difficoltosa la respirazione. Ad indagini concluse sono inoltre venute alla luce falsificazioni del registro compilato, con successive correzioni, da personale della sala operativa della questura con le richieste di intervento pervenute al "113" la mattina del decesso del diciottenne e la trasmissione alla procura di reperti biologici appartenenti alla vittima dopo l'avviso di chiusura delle indagini.

PARTE 1. QUADRO GENERALE DI ATTUAZIONE DEI PATTI

1.1. STATO COSTITUZIONALE E DEMOCRATICO

1.1.3. Diritto alla informazione: indipendenza della informazione e conflitto di interessi

Riferimento

CCPR 20: Il Comitato, tenendo conto della Legge 112/2004 sulle trasmissioni televisive e della Legge 215/2004 sul conflitto di interessi, esprime la sua preoccupazione in merito ad informazioni secondo cui questi provvedimenti possano essere insufficienti per affrontare la questione della influenza politica sui canali televisivi pubblici, del conflitto di interessi e dell'alta concentrazione del mercato audiovisivo. Questa situazione può minando la libertà di espressione in modo incompatibile con l'articolo 19 del Patto.

Lo Stato parte dovrebbe fornire informazioni dettagliate sui risultati concreti ottenuti attraverso l'attuazione delle due leggi sopramenzionate e prestare particolare attenzione alle raccomandazioni del Relatore Speciale della Commissione sui diritti umani sulla libertà di espressione e di opinione, a seguito della sua missione in Italia nel mese di ottobre 2004.

Inquadramento della tematica

Il Relatore Speciale, Ambeyi Ligabo, nominato dalla Commissione Diritti Umani dell'Onu (oggi Consiglio dei Diritti Umani) con la risoluzione 2004/42, ha condotto, tra il 20 e il 29 Ottobre 2004, una missione sul territorio italiano, in merito allo stato di attuazione della libertà di espressione e del diritto d'informazione nel nostro Paese.

La missione si è conclusa con la redazione di un Rapporto (presentato nel corso della 61^a sessione della Commissione Diritti Umani del 3 Marzo 2005) che denuncia il limitato grado di attuazione di tali diritti nel nostro Paese e formula precise Raccomandazioni. L'Italia ha dunque assunto l'impegno di fornire risposte concrete sul grado di attuazione e di esercizio di tali diritti tra essi correlati, non solo nei confronti di CCPR (che tra l'altro ha fatto proprie le raccomandazioni del Relatore Speciale), ma anche della Commissione ONU per i Diritti Umani, cui è succeduto a giugno 2006 il Consiglio Diritti Umani.

Sulla base, infatti, della tutela internazionale riservata ai diritti di espressione e di informazione, l'Italia ha l'obbligo di conformarsi in maniera immediata agli standard internazionali sui diritti umani sia a livello ONU sia a livello regionale (Consiglio d'Europa ed Unione Europea).

Tale attuazione nazionale, a dispetto della disposizione sancita in via perentoria dall'articolo 21 della Costituzione Italiana, rimane lacunosa in quanto, quello della informazione e della comunicazione nel nostro paese è un settore nel quale prevalgono, ancora oggi, orientamenti votati all'interesse privato e del partito.

Ad oggi, le raccomandazioni CCPR così come quelle precedenti del Relatore Speciale, rimangono inattuata e, nonostante il Comitato delle Nazioni Unite per i Diritti Umani, in data 2 novembre 2005, al termine dell'esame del quinto rapporto periodico del Governo italiano, abbia ritenuto la situazione talmente preoccupante da attivare, come per altre quattro questioni, in merito alla libertà di espressione e al diritto d'informazione la procedura speciale di follow up (regola 71, paragrafo 5, del Regolamento di procedura del Comitato) chiedendo al Governo italiano di fornire informazioni dettagliate entro 1 anno (2 novembre 2006): informazioni che sono state fornite dall'Italia (dal Governo Prodi) il 31 ottobre 2006, ma dalle quali non emergono dati significativi ed innovativi, eccezion fatta per la proposta di legge finalizzata a riformare la legge Gasparri, a risolvere il problema del conflitto di interessi attraverso la creazione di un'Authority competente per l'etica pubblica e la prevenzione del conflitto di interessi. L'Italia, dunque,

ritiene necessario regolamentare la competizione e garantire il pluralismo nell'ambito del Sistema di Broadcasting italiano, al fine di ottemperare alle continue richieste contenute nelle pronunce della Corte Costituzionale, dell'Authority per le Comunicazioni, dell'Unione Europea e delle altre autorevoli fonti internazionali.

Legislazione nazionale di riferimento e sua applicazione in materia di indipendenza dell'informazione

Il passaggio di consegne dal governo Berlusconi, a quello del centro sinistra (governo Prodi) nell'aprile 2006, non ha ancora portato rilevanti sviluppi nel panorama della tutela della indipendenza dell'informazione in Italia.

Nella precedente legislatura, la legge n°112 del 2004, meglio nota come *legge Gasparri*, è intervenuta in maniera innovativa sull'assetto della comunicazione televisiva, col proposito di creare "un Sistema Integrato di Comunicazioni (SIC) e garantire l'imparzialità della informazione, l'apertura alle diverse opinioni e tendenze politiche", avviare un discusso processo di privatizzazione e, in attuazione del principio pluralistico, allargare in maniera sorprendente quei limiti antitrust che non avevano mai conosciuto prima una reale attuazione. Questa legge non è esente da critiche, soprattutto in riferimento al diritto di informazione, a causa dell'insufficiente tutela del pluralismo sostanziale.

Tali critiche, sottolineate dalle preoccupazioni di CCPR e descritte nello studio condotto dal Relatore Speciale, si sono concretizzate nella proposta di legge di iniziativa popolare in questi giorni allo studio della Camera dei Deputati, già presentata e discussa anche in Senato il 30 Dicembre 2005 su iniziativa della On. Deputata Tana De Zulueta, relativa ad una sostanziale riforma del sistema della comunicazione radiotelevisiva italiana³: essa nasce allo scopo di garantire il pluralismo, la libertà, l'obiettività e la correttezza nelle reti radiotelevisive pubbliche e private, sottraendo il servizio pubblico all'ingerenza dei partiti politici.

La proposta di legge di iniziativa popolare prevede l'abrogazione della Commissione Parlamentare di Vigilanza e di Indirizzo e la sua sostituzione con il Consiglio per le Comunicazioni Audiovisive. Sarebbe infatti opportuno creare, secondo la proposta, un organismo di gestione della comunicazione pubblica, svincolato ed autonomo, in cui siano rappresentate in modo paritetico le principali istanze politiche, sociali e culturali del Paese; un organo costituito da tecnici, da rappresentanti della società civile, del Parlamento, delle Regioni, dei Comuni e delle Province. Le funzioni di indirizzo del Consiglio nei confronti della concessionaria pubblica si concretizzerebbero nel contratto di servizio, che specificherebbe gli obblighi a cui dovrebbe sottostare la RAI in attuazione dei principi generali che governano il servizio pubblico. La funzione di indirizzo verrebbe però esercitata dal Consiglio con riferimento a tutto il sistema delle comunicazioni, quindi anche nei confronti dell'emittenza privata, mediante l'invio di raccomandazioni vincolanti che l'Autorità di garanzia e vigilanza renderebbe poi esecutive.

Tra gli strumenti introdotti da questa proposta per tutelare il valore fondamentale del pluralismo dell'informazione, a prescindere dalle garanzie della concorrenzialità dei mercati vi è, con riferimento ai programmi radiotelevisivi, il limite della quota di ascolto, fissata al 30%. Le strutture dell'azienda, destinate esclusivamente alla realizzazione della missione di servizio pubblico, sarebbero finanziate principalmente dal canone e avrebbero un affollamento pubblicitario minore. Quelle invece a maggiore vocazione commerciale sarebbero finanziate esclusivamente dalla pubblicità e soggette agli stessi indici di affollamento pubblicitario fissati per l'emittenza privata. Sul fronte della tecnologia, la proposta mira a creare infrastrutture aperte e a promuovere solo i sistemi di accesso ai contenuti digitali che non abbiano l'effetto di legare l'utente finale a una determinata tecnologia né a un determinato operatore. Per garantire il pluralismo complessivo del sistema delle comunicazioni, l'accesso al mercato da parte di qualunque fornitore di contenuti sarebbe regolato con procedura pubblica tramite l'assegnazione diretta di licenze individuali.

³ Discusso nuovamente alla Camera dei Deputati l'11 aprile 2007

Stato di attuazione delle raccomandazioni

Al fine di garantire maggiore concorrenza e pluralismo nel settore della comunicazione si è compiuto un passo avanti (anche in seguito alle raccomandazioni CCPR), con il tentativo di riformare la legge Gasparri, attraverso il c.d. disegno di legge Gentiloni⁴ (presentato alla Camera dei Deputati il 16 ottobre 2006), con il quale si potrebbe fornire un valido riassetto del sistema radiotelevisivo, nella fase di transizione dalla tecnica analogica a quella digitale, in conformità, anche, alle tesi espresse da autorevoli istituzioni⁵.

Il disegno di legge è ispirato ai principi dell'equa distribuzione delle risorse economiche, alla tendenziale e progressiva separazione tra operatori di rete e fornitori di contenuti. Come auspicato dal Relatore Speciale nelle Raccomandazioni, viene fatta luce sulla nozione di SIC (sistema integrato di comunicazioni), la quale è sostituita dalla nozione di "settore delle comunicazioni".

Il ddl intende intervenire "sull'assetto oligopolistico del sistema" che concentra su di sé tutte le risorse economiche e tecniche possibili in capo ai due maggiori broadcasting. Punti qualificanti del ddl si possono ravvisare nelle misure tese al contenimento delle risorse pubblicitarie in capo ad unico soggetto entro limiti idonei (45%) a contrastare le posizioni dominanti e gli sbarramenti all'ingresso di nuovi operatori della televisione digitale terrestre in funzione della massima apertura del mercato; si riscontrano inoltre misure tese ad assicurare la deconcentrazione del mercato e generali condizioni di obiettività, trasparenza e proporzionalità e non discriminazione nell'accesso e nell'uso delle risorse frequenziali; si prevede anche un sistema sanzionatorio più efficace e più efficiente per quanto riguarda i meccanismi del presidio.

Non emergono elementi profondamente innovativi in merito alla creazione di un'Autorità Antitrust con reali e efficaci poteri di controllo. Un'ulteriore elemento di novità consiste nel disegno di legge di riforma del servizio pubblico generale radiotelevisivo, con l'obiettivo di sconfiggere il rischio di una paralisi decisionale dovuta all'incrocio tra la tradizionale lottizzazione e l'attuale bipolarismo, che hanno condotto il sistema televisivo pubblico ad una profonda instabilità. Per garantire indipendenza, pluralismo e qualità, la gestione e la proprietà della RAI verrà affidata ad una Fondazione, la quale sarà garante dell'autonomia del servizio pubblico dal governo e della sua qualità.

Dalla concentrazione del potere mediatico televisivo in poche mani, discende un'altra questione ad esso correlata e cioè la perdurante situazione di conflitto di interessi: il Relatore Speciale Onu si è soffermato su questo punto, chiedendo delucidazioni in merito alla posizione ricoperta dall'allora Presidente del Consiglio dei Ministri Silvio Berlusconi. Il conflitto di interessi in questione si è manifestato con la eclatante cancellazione, nel 2002, dal palinsesto della Rai di programmi di approfondimento ritenuti "oltraggiosi", condotti da giornalisti e comici di satira c.d. "scomodi", e con la conseguente epurazione dei loro conduttori (Santoro, Biagi e Luttazzi), i quali, secondo l'ex Premier, avrebbero fatto un uso "criminoso" del mezzo d'informazione pubblico. Tale avvenimento, noto come "editto bulgaro", ha palesato lo stato di limitata democraticità in Italia ravvisabile nell'assenza del diritto di critica e di opinione.

Neppure con l'avvento del governo Prodi tale abuso al diritto di informazione e di espressione sembra aver raggiunto un reale punto di svolta: l'unica nota positiva emerge dalla sentenza emessa dal Tribunale civile di Roma nel gennaio 2005 sul caso Santoro, grazie alla quale il giornalista ha ottenuto la conduzione di un nuovo programma televisivo "Anno Zero" in onda nella medesima fascia oraria e con la medesima trasparenza del vecchio "Sciuscià".

⁴ Si veda Disegno di legge n°1825: *Disposizioni per la disciplina del settore televisivo nella fase di transizione alla tecnologia digitale*; XV legislatura-disegni di legge e relazioni-documenti

⁵ Si veda a riguardo il lavoro del Parlamento Europeo 2004, su "Libertà d'informazione – il caso Italia", distribuito dal quotidiano l'Unità

Gli altri due giornalisti esclusi dai palinsesti RAI (Biagi e Luttazzi) continuano a lavorare nei loro rispettivi ambiti: Biagi, come giornalista della carta stampata e autore di libri di successo, al quale è stata affidata la conduzione di un nuovo programma RT su Rai3; Luttazzi prosegue con una vivace carriera di scrittore, portando in scena spettacoli teatrali di grande successo.

Per quanto attiene ad altri casi, quello della giornalista di Rai 1, Lilli Gruber (la quale, paradossalmente, nel 1995 ricevette un premio internazionale per essersi distinta nella difesa della libertà d'informazione) che fu oggetto di forti critiche per la sua opposizione al governo Berlusconi in merito all'intervento italiano nella guerra in Iraq; oggi ella prosegue la sua attività di Parlamentare Europeo.

Per quanto riguarda l'*entertainer* di satira, Sabina Guzzanti non ci sono stati positivi e sostanziali sviluppi. Si ricorda infatti, l'immediata cancellazione del programma *RaiOt* dopo la messa in onda della prima puntata che trattava il tema della limitatezza della libertà di opinione in Italia.

Il Consiglio d'amministrazione Rai addusse la motivazione che la continuazione del programma avrebbe provocato dure conseguenze penali nei confronti dell'Azienda Rai, sulla base del fatto che la stessa Rai, la Guzzanti e Marco Travaglio (autori del programma) furono querelati per diffamazione dal gruppo Mediaset per 20 milioni di euro.

Risolvere un problema che in Italia si è rivelato essere abnorme, appare come condizione determinante per il corretto funzionamento di una democrazia pluralistica, nella quale il diritto all'informazione possa essere libero da pressioni politiche e "poteri" imprenditoriali.

Legislazione nazionale in materia di conflitto di interessi

La legge promulgata in proposito dalla precedente Legislatura (XIV), la c.d. Legge Frattini n.215 del 2004, non prevede misure risolutive atte a prevenire un potenziale conflitto di interessi. Al contrario l'Autorità Antitrust e l'Autorità Garante per le comunicazioni sono obbligate ad investigare gli abusi "caso per caso", fatto che comporterebbe per l'autorità competente un'enorme mole di lavoro, rallentandone l'azione. Infatti, i membri di governo che si trovassero in una posizione di conflitto di interessi, dovrebbero informare le Autorità competenti, non avendo però alcun obbligo di eliminare il conflitto in atto. La legge n°215/2004 non contiene dunque nessuna delle disposizioni normative previste per i funzionari pubblici. Essa ammette unicamente, in via generale, l'incompatibilità tra l'amministrazione di un'azienda e la carica pubblica in capo ad un unico soggetto, ma non prevede abuso né conflitto di interesse in caso di mera proprietà di un'azienda e incarico politico: fattispecie questa che invece sembra contraddistinguere l'Italia dagli altri Paesi europei ("anomalia italiana" o "caso italiano").

La legge Frattini fornisce una soluzione relativa agli atti od omissioni di un membro del governo che abbiano una "incidenza specifica o preferenziale sul patrimonio della persona titolare di una carica governativa [...] e determinino un danno per l'interesse pubblico".

Tuttavia, il fatto che tale incidenza debba essere "specifica" danneggiando "l'interesse pubblico", rende molto laborioso l'onere della prova ostacolando, nella pratica, l'applicazione di questa disposizione. Le sanzioni previste non sembrano avere un impatto reale nella punizione del conflitto di interessi, avendo una valenza meramente politica che non scoraggia l'individuo oggetto di investigazione dal mantenere in atto una situazione simile.

Stato di attuazione delle raccomandazioni

La successiva XV Legislatura ha cercato di sanare i limiti della legge n. 215/2004, attraverso la proposta di legge in materia di incompatibilità e conflitto di interessi presentata dall'On. Franceschini, alla Camera il 7 luglio 2006. I pochi elementi di novità rispetto alla legge Frattini, presenti nell'iniziativa riguardano, in primo luogo, l'istituzione di una nuova Authority: l'Autorità garante dell'etica pubblica e della prevenzione dei conflitti di interessi (art. 5) che eserciterà le funzioni ora esercitate dall'Antitrust e dall'Agicom nei rispettivi settori di competenza, dotandola di ulteriori poteri nel campo della prevenzione e della sanzione dei conflitti.

In secondo luogo, caratteristica essenziale della legge sarà il "blind trust": i membri del governo dovranno affidare i loro patrimoni mobiliari (ove eccedenti i 10 milioni di euro) ad un gestore scelto, con determinazione adottata dal Presidente dell'Autorità, sentiti il titolare della carica di governo, la CONSOB e le autorità di settore competenti; dunque non è più, secondo la proposta di legge, il titolare del patrimonio che sceglie a chi affidare lo stesso, ma è l'Authority a provvedere in tal senso. È proibita qualsiasi comunicazione, anche per interposta persona, tra il gestore e colui che ricopre l'incarico politico, ad eccezione del resoconto trimestrale relativo alla gestione del patrimonio comunicato attraverso l'Autorità. Terza caratteristica della legge riguarda l'individuazione di "settori sensibili" alla nascita di un conflitto di interessi, tra i quali spicca quello dei media e della pubblicità (art. 3).

Sebbene, dunque, non manchino le proposte finalizzate a consentire un più ampio godimento della libertà di informazione e del pluralismo, esse sono ancora inefficaci: permane nel 2007, a due anni e mezzo di distanza dalla "visita in loco" condotta dal relatore Onu nell'ottobre 2004, dalle Raccomandazioni pronunciate dal CCPR e dalle innumerevoli pronunce degli Organi Europei in merito, il problema della alta concentrazione dei mezzi di comunicazione e del profondo condizionamento della politica sull'agire dei media.

Inoltre il Governo Prodi non ha ancora fornito al CCPR le informazioni dettagliate in merito all'incompatibilità delle Leggi 112/2004 (legge Gasparri), 115/2004 (legge Frattini) con l'Art 19 del ICCPR, relativo al diritto alla libertà di espressione e di opinione, informazioni dovute entro il 2 novembre 2006.

Raccomandazioni del Comitato per la promozione e la protezione dei diritti umani

Il *Comitato* raccomanda al **Parlamento** di adottare senza ulteriore indugio la riforma della Legge Gasparri al fine di sanare le gravi situazioni di influenza politica sui canali televisivi, conflitto di interessi e alta concentrazione del mercato televisivo in capo a pochi soggetti.

Il *Comitato* raccomanda al **Parlamento** di adottare senza ulteriore indugio una normativa che disciplini le situazioni di incompatibilità con gli incarichi pubblici e il conflitto di interessi.

PARTE 1. QUADRO GENERALE DI ATTUAZIONE DEI PATTI

1. 2. STRATEGIA GENERALE DI LUNGO PERIODO

1. 2. 1. Piano di Azione Nazionale Integrato

Riferimento

CESCR 33: Il Comitato esorta lo Stato parte a preparare, quanto più velocemente possibile, un Piano d'azione nazionale integrato sui diritti umani, conformemente al paragrafo 71 della Dichiarazione di Vienna del 1993 ed al relativo Programma di Azione.

Inquadramento della tematica

La lacuna segnalata da CESCR nel 2004 in merito alla mancanza in Italia di un Piano d'azione nazionale integrato sui diritti umani in attuazione dell'impegno preso dal Governo italiano alla Conferenza Mondiale di Vienna del 1993 (paragrafo 71 della Dichiarazione di Vienna e relativo Programma di Azione) è grave e strettamente correlata, da una parte, alla mancanza in Italia di una Istituzione Nazionale Indipendente per i diritti umani (vedi paragrafo successivo) e, dall'altra, ad un atteggiamento politico-istituzionale che caratterizza anche altri Paesi che si autodefiniscono a democrazia avanzata.

Troppo spesso, infatti, i Paesi cosiddetti a democrazia consolidata - e l'Italia tra questi - presumono di garantire già i diritti umani e le libertà fondamentali e di potersi astenere dal rafforzarne ulteriormente la promozione e la protezione o, addirittura, dal rispettare nuovi o anche vecchi obblighi sottoscritti a livello internazionale.

É invece lo sviluppo del sistema di promozione e protezione dei diritti umani a livello nazionale - rispetto al quale i sistemi internazionali ONU e regionali sono solo complementari - ad essere considerato assolutamente prioritario, anche da parte delle Nazioni Unite, per una piena realizzazione dei diritti e delle libertà fondamentali.

Proprio come qualunque Paese, sia esso economicamente sviluppato o in via di sviluppo, l'Italia è dunque responsabile di migliorare e rafforzare ulteriormente la promozione e la protezione dei diritti universali sia dei suoi cittadini sia degli stranieri sia nel suo territorio che all'estero. L'Italia, dunque, come qualunque altro Stato, è soggetta al rischio di violare i diritti fondamentali e di non riuscire a prevenirne le violazioni.

Sarebbe estremamente presuntuoso pensare che le questioni di diritti umani riguardino solo i Paesi terzi e che l'esigenza di un Piano strategico di azione per la promozione e protezione dei diritti umani a livello nazionale non sia per l'Italia prioritaria e improrogabile.

L'Italia ha un folto novero di organi governativi che a vario titolo si occupano di discriminazione razziale, diritti delle donne, diritti dei bambini, diritti delle persone con disabilità, ma non ha alcun organismo nazionale indipendente in grado di predisporre e monitorare una strategia definita, integrata, di lungo periodo, possibilmente trasparente e partecipata in grado di promuovere e proteggere, in modo coerente e sistematico, i diritti umani tutti nella loro indivisibilità ed interdipendenza trasversali a distinti settori.

Il rischio di frammentazione e di proliferazione di organi settoriali e locali attualmente in Italia è alto.

Un Piano strategico di azione così come raccomandato da CESCER nel 2004 e così come previsto fin dal 1993 a Vienna è indispensabile in Italia in particolare al fine di:

- 1) identificazione di obiettivi specifici, risultati attesi ed indicatori di monitoraggio,
- 2) maggior coordinamento di iniziative attualmente settoriali,
- 3) migliore uniformità sull'intero territorio nazionale attualmente caratterizzato da gravi discrepanze regionali e/o locali,
- 4) più incisiva efficacia nell'impiego delle risorse disponibili e nell'allocazione di nuove,
- 5) più intensiva azione *ex ante* di diffusione capillare di una cultura di base dei diritti umani in grado di prevenire permanentemente le violazioni e promuovere la cittadinanza attiva e responsabile (vedi paragrafo educazione ai diritti umani),
- 6) sviluppo di un approccio alle politiche sociali e alla cooperazione internazionale basato sugli standard internazionali dei diritti umani che vada oltre il vecchio e contrapposto approccio dei bisogni e delle emergenze, specie se mediatiche,
- 7) monitoraggio permanente dei risultati attesi e degli obiettivi specifici prefissi, in base ad indicatori specifici.

Raccomandazioni del Comitato per la promozione e la protezione dei diritti umani

Il *Comitato* raccomanda al **Parlamento** la improrogabile approvazione della legge costitutiva di una istituzione nazionale indipendente per la promozione e protezione dei diritti umani in Italia in linea con i Principi di Parigi e gli standard internazionali. È infatti ad istituzioni di tale tipo che spetta precipuamente il compito di preparare un Piano di azione integrato per i diritti umani a livello nazionale.

Il *Comitato* ricorda al **Governo** e in particolare al Ministro d'Alema l'impegno di "istituire la Commissione nazionale indipendente per la promozione e la protezione dei diritti umani e delle libertà fondamentali" preso l'8 maggio 2007 di fronte all'Assemblea Generale delle Nazioni Unite in sede di candidatura dell'Italia al nuovo Consiglio ONU per i diritti umani.

Nelle more della costituzione di tale Commissione, il *Comitato* raccomanda al **CIDU** (Comitato Interministeriale per i diritti umani) di consultare la società civile al fine identificare in modo partecipativo le priorità da inserire nel futuro Piano nazionale di azione per la promozione e protezione dei diritti umani.

PARTE 1. QUADRO GENERALE DI ATTUAZIONE DEI PATTI

1. 3. ISTITUZIONE NAZIONALE INDIPENDENTE

1.3.1. Costituzione in Italia di una Istituzione Nazionale Indipendente per i Diritti Umani

Riferimento

CESCR 14: Il Comitato esprime preoccupazione sulla mancanza in Italia di una istituzione nazionale indipendente per i diritti umani conforme ai Principi di Parigi (Assemblea Generale dell'ONU, Risoluzione 48/134 del 20 Dicembre 1993, allegato). E' altresì preoccupato di possibili iniziative che potrebbero dare vita a tale istituzione sotto la responsabilità dell'ufficio del Presidente del Consiglio o del Presidente della Repubblica.

CESCR 32: Il Comitato raccomanda allo Stato Parte di intraprendere, con una larga partecipazione di rappresentanti della società civile e con il supporto dell'Unità per le istituzioni nazionali dell'Ufficio dell'Alto Commissariato per i diritti umani delle Nazioni Unite, le necessarie consultazioni riguardo la possibile costituzione di una istituzione nazionale indipendente per i diritti umani.

CCPR 7: Il Comitato rileva che lo Stato parte non ha ancora costituito una istituzione nazionale per la promozione e protezione dei diritti umani. Prende nota della dichiarazione dello Stato parte in merito a un disegno di legge che sarà presentato nei prossimi mesi al Parlamento, con lo scopo di costituire una Istituzione Nazionale conforme ai principi relativi allo status delle Istituzioni Nazionali per la promozione e la protezione dei diritti umani (Principi di Parigi, Risoluzione dell'Assemblea Generale 48/134, Annesso art.2).

Lo Stato parte dovrebbe costituire una istituzione nazionale indipendente per i diritti umani, conforme ai Principi di Parigi. A questo scopo raccomanda di organizzare consultazioni con rappresentanti della società civile.

Inquadramento della tematica

L'Italia è rimasto uno dei pochi Paesi, non solo europei, a non avere una istituzione nazionale indipendente per i diritti umani e a risultare, a tutt'oggi, inadempiente ai Principi di Parigi e alla Risoluzione 48/134 adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 20 dicembre 1993, oltre che alla risoluzione del Consiglio d'Europa (97)11 del 30 settembre 1997 e a tutte le specifiche raccomandazioni in proposito di ciascuno dei Comitati ONU per i diritti umani che ha esaminato la situazione italiana nel corso degli ultimi anni (CRC/C/15/Add198 del 18 marzo 2003; CESCR/ ITA/ 04 del 26 novembre 2004; CCPR/C/ITA/CO/05 del 2 novembre 2005 e, da ultimo, CAT/C/ITA/CO/4 del 18 maggio 2007).

A partire dagli anni Novanta, infatti, il numero dei Paesi che hanno costituito istituzioni nazionali di promozione e protezione dei diritti umani è esponenzialmente aumentato (si può fare riferimento in proposito al sito www.nhri.net e al Comitato internazionale di coordinamento presso OHCHR), così come la qualità, efficacia e incisività di esse.

L'anomalia italiana non trova giustificazione. Basti qui ricordare che il Governo italiano ha dovuto prendere, l'8 maggio 2007, il solenne impegno dinanzi all'Assemblea Generale delle Nazioni Unite di "istituire la Commissione nazionale indipendente per la promozione e la protezione dei diritti umani e delle libertà fondamentali" in sede di candidatura dell'Italia a membro del nuovo Consiglio ONU per i diritti umani per i prossimi tre anni (l'Italia è stata poi eletta il 18 maggio 2007 ed assumerà l'incarico il 20 giugno).

In merito al perché l'Italia ha urgente bisogno di costituire una istituzione nazionale, autorevole ed indipendente per i diritti umani si sono già espresse considerazioni nel paragrafo precedente, qui ricordiamo soltanto il rischio di proliferazione e frammentazione di organi settoriali e locali, la mancanza di una strategia coerente, integrata ed efficace anche in un approccio preventivo permanente, il grande vantaggio di poter oggi usufruire dell'esperienza e delle migliori pratiche di molti altri Paesi.

Stato di attuazione delle raccomandazioni

Durante la scorsa legislatura il Disegno di Legge n. 3300, "Istituzione della Commissione italiana per la promozione e la tutela dei diritti umani in attuazione alla Risoluzione n. 48/134 dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite del 20 dicembre 1993", con primo firmatario il sen. Antonio Iovene e sottoscritto da altri 28 senatori, presentato al Senato nel 2004 non aveva nemmeno potuto iniziare l'iter legislativo di discussione.

Nonostante le specifiche raccomandazioni in proposito delle Nazioni Unite (2.11.2005; 26.11.2004; 18.3.2003) e la pressione della società civile, il Disegno di Legge non è neppure stato, durante la XIV legislatura, assegnato alle Commissioni parlamentari competenti.

A giugno 2006, all'inizio della XV legislatura, il Disegno di Legge è stato nuovamente presentato con primo firmatario il sen. Antonio Iovene, sottoscritto da altri 32 senatori e, annunciato con il numero 247, il 21 novembre 2006 assegnato alle commissioni Affari Costituzionali e Affari Esteri ed Emigrazione del Senato.

Il Disegno di Legge è stato presentato anche alla Camera con primo firmatario l'on.le Tana de Zulueta.

Coerentemente con la propria azione di lobby ed advocacy, il *Comitato*, in collaborazione con l'Ufficio dell'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i Diritti Umani, ha organizzato un Workshop Internazionale di alto profilo istituzionale, tenutosi nella giornata del 5 dicembre 2006 a Roma, presso la Sala del Refettorio della Camera dei Deputati, cui hanno partecipato una delegazione delle Nazioni Unite, rappresentanti istituzionali, parlamentari, esperti del mondo accademico e della stampa, oltre a una grande rappresentanza della società civile.

In seguito a tale workshop, l'iter del Disegno di Legge alla Camera è stato unificato a quello del Disegno di legge per il Garante dei diritti dei detenuti e delle persone private della libertà personale.

Il 5 aprile la Camera dei Deputati ha approvato il DDL 1463: "Commissione Nazionale per la promozione e la protezione dei diritti umani e la tutela dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale", risultante dall'unificazione dei disegni di legge d'iniziativa dei deputati Mazzoni (626); Mascia, Forgione, Farina, Frias e Russo (1090); Boato e Mellano (1441); De Zulueta (2018).

Il DDL 1463 è attualmente fermo al Senato: a maggio è stato assegnato dal Presidente del Senato alle Commissioni riunite Affari Costituzionali e Giustizia, ma non è ancora stato calendarizzato.

In merito all'iter di discussione parlamentare svoltosi alla Camera tra dicembre 2006 e aprile 2007 si rileva che - nonostante le specifiche raccomandazioni in proposito CESCR n. 32 e CCPR n. 7 - e a parte la sensibilità di alcuni parlamentari, non vi è stato un processo consultivo, inclusivo, trasparente e partecipato di coinvolgimento della società civile.

Anche a causa della tempistica accelerata dell'iter di unificazione del Disegno di Legge 2018 a quelli per il Garante per i diritti dei detenuti e delle persone private della libertà personale, non è infatti stata concessa al *Comitato* audizione né in Commissione né in aula.

Ciò contrasta con le raccomandazioni delle Nazioni Unite, espresse dall'Ufficio dell'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i diritti umani, Dipartimento Istituzioni Nazionali.

I Principi di Parigi, infatti, raccomandano che la creazione di una istituzione nazionale per i diritti umani abbia luogo in modo trasparente, partecipativo ed inclusivo di tutte le forze sociali della società civile. A tal proposito, i Principi di Parigi (cfr. art 1 della sezione Composizione e Garanzie di Indipendenza e Pluralismo) si richiamano ad una nozione lata di società civile, comprendente organizzazioni non governative e associazioni operanti per i diritti umani e nel settore sociale, sindacati, e categorie professionali, culti religiosi, movimenti di pensiero e università.

I Principi di Parigi raccomandano il coinvolgimento nonché la partecipazione attiva della società civile in almeno tre fasi di vita dell'istituzione nazionale per i diritti umani:

- 1) Creazione: il momento decisionale che costituisce l'incipit dell'iter che porta alla creazione di una Commissione per i diritti umani non può prescindere dal coinvolgimento della società civile, che è chiamata ad esprimere il proprio parere circa ruolo e funzioni della Commissione, mandato e poteri, nonché in merito alle problematiche che la stessa sarà chiamata ad affrontare.
- 2) Composizione/Nomina dei membri della Commissione: è importante per la credibilità e la legittimità della Commissione che i suoi componenti siano espressione tanto del principio del pluralismo quanto della variegata realtà (sociale, etnica, religiosa, culturale) che ogni entità nazionale rappresenta. Dal momento che da ciò dipende molto della democraticità dell'istituzione, è fondamentale che la società civile sia coinvolta tanto nell'identificazione dei criteri di nomina dei membri, quanto nella consultazione che porterà all'attribuzione degli incarichi. In entrambi i casi, un processo di consultazione ampio, partecipativo e trasparente è auspicabile.
- 3) Meccanismi e metodi di cooperazione tra la Commissione nazionale per i diritti umani e la società civile: tali meccanismi devono essere evocati nella legge fondante l'istituzione, ferma restando la riserva di ulteriore definizione o specificazione nel regolamento che la Commissione è tenuta ad adottare una volta costituita. Esempi concreti di come l'interazione con la società civile possa fattualmente interpretarsi sono:
 - a) la previsione di meccanismi di consultazione ad hoc con la società civile (un forum che si riunisca annualmente o semestralmente; la designazione di un funzionario della commissione responsabile delle relazioni con la società civile);
 - b) la realizzazione di metodi di coordinamento che permettano alla Commissione di beneficiare del contributo della società civile ogni qualvolta si tratti di definire o sviluppare contributi (raccomandazioni, opinioni) sulle politiche nazionali per la protezione e promozione dei diritti umani (pianificazione strategica annuale, elaborazione del Rapporto annuale della Commissione sullo stato dei diritti umani nel paese). Tale interazione si rivela quanto mai preziosa laddove la Commissione diritti umani non abbia sedi decentralizzate. In tal caso, la società civile rappresenta il sistema linfatico dell'istituzione, capace di rendere effettivo il suo impatto in tutto il paese;
 - c) la divulgazione dell'informazione circa lo stato dei diritti umani a livello nazionale (decisioni del governo, leggi del parlamento) e internazionale (risoluzioni delle Nazioni Unite, decisioni del Consiglio per i Diritti Umani, raccomandazioni e osservazioni degli organismi di vigilanza sul rispetto dei trattati e delle convenzioni internazionali di cui lo Stato è membro). A tal fine, la Commissione può predisporre un bollettino informativo, un periodico elettronico;
 - d) l'elaborazione congiunta di programmi di formazione sui diritti umani tanto per il sistema scolastico che per le categorie professionali. La società civile può essere coinvolta dalla

Commissione tanto come destinataria della formazione, quanto come partner nella conduzione della formazione professionale o nel settore educativo, decisa dalla Commissione.

Passando ora al merito dei contenuti del disegno di legge n.1463, approvato dalla Camera il 5 aprile e oggi fermo al Senato, e in particolare alla conformità con gli standard internazionali, si deve invece dar conto che la Camera ha tenuto in considerazione molte delle raccomandazioni espresse nel parere tecnico richiesto il 30 gennaio 2007 dall'Onorevole Tana De Zulueta e fornito in data 2 febbraio 2007 dall'Ufficio dell'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i diritti umani, Dipartimento Istituzioni Nazionali.

Rispetto all'originario disegno del Testo Unificato a dicembre 2006, il Disegno di Legge N. 1463 risulta essere più conforme ai Principi di Parigi, come rilevato da un successivo parere del Dipartimento Istituzioni Nazionali dell'Ufficio dell'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i diritti umani (datato 1 maggio 2007), quanto a:

- maggiore bilanciamento tra le disposizioni concernenti rispettivamente la Commissione e l'Ombudsman (Capo I e II);
- risorse umane consacrate alle funzioni di Ombudsman per i Detenuti in seno alla Commissione (art. 9 comma 2);
- attenzione alla rappresentatività di ambo i sessi nell'accesso alle cariche di commissari (art. 1 comma 4);
- inclusione dei diritti umani nei percorsi formativi realizzati dalle istituzioni scolastiche (art. 2 comma 1 lettera a);
- ambito 'nazionale' del monitoraggio dei diritti umani da parte della Commissione (art. 2 comma 1 lettera b);
- cooperazione con organismi internazionali (art.2 comma 2); previsione di un concorso pubblico per l'assunzione del personale al servizio della commissione (art.7 comma 2);
- previsione di un commissario con funzioni di coordinatore delle funzioni di Ombudsman per i Detenuti (art.9 comma 2).

Rimangono, però, alcuni nodi critici che spetta al Senato risolvere.

Ai fini della effettiva autonomia ed indipendenza della Commissione è fondamentale che le Camere, e non i soli presidenti come attualmente previsto dal DDL 1463, si pronuncino con un voto di maggioranza sulla nomina dei commissari e del Presidente della Commissione.

In relazione alle disposizioni concernenti l'esame delle violazioni dei diritti umani riportate alla Commissione, l'esperienza sino ad oggi sviluppata dalle istituzioni nazionali per i diritti umani illustra un'ampia gamma di rimedi alternativi, o non giurisdizionali (*quasi-judicial competence*) cui una Commissione diritti umani ha sovente la possibilità di ricorso durante la fase del procedimento, senza per questo intralciare o sovrapporsi all'operato degli organi giurisdizionali ordinari.

Si ricorda, in Europa, l'esempio della Commissione Irlandese per i Diritti Umani, come fu d'altronde illustrato durante il workshop tenutosi in Italia nel dicembre 2006.

Preoccupa altresì che l'articolo 15 del DDL 1463 faccia riferimento al segreto d'ufficio. È importante ricordare a questo proposito che i Principi di Parigi affermano la piena capacità delle Commissioni diritti umani di rivolgersi direttamente all'opinione pubblica o tramite la stampa per pubblicizzare opinioni e raccomandazioni.

Rispetto all'articolo 16, concernente la Relazione annuale della Commissione, sarebbe appropriato specificare che tale Rapporto va pubblicato il giorno stesso della sua trasmissione al Parlamento ed altre istituzioni. La sua divulgazione può avvenire a mezzo cartaceo, elettronico o entrambi.

Preme in questa sede esprimere preoccupazione per il poco risalto dato dai media nazionali all'argomento della costituzione della Commissione nazionale per i diritti umani.

Ulteriore preoccupazione desta il fatto che i media non abbiano dato adeguato risalto alla gravità delle dichiarazioni espresse da esponenti politici in sede di dibattito in aula alla Camera (la istituzione nazionale per i diritti umani è una questione "da Paesi del Terzo mondo", che non riguarda " i Paesi ad alta civiltà giuridica, a culto dell'ordine e del diritto come l'Italia", "è inutile, pletorica e dispendiosa").

Raccomandazioni del Comitato per la promozione e la protezione dei diritti umani

Il *Comitato* ricorda al **Governo**, e in particolare al Ministro D'Alema, l'impegno di "istituire la Commissione nazionale indipendente per la promozione e la protezione dei diritti umani e delle libertà fondamentali" preso l'8 maggio 2007 di fronte all'Assemblea Generale delle Nazioni Unite in sede di candidatura dell'Italia al nuovo Consiglio ONU per i diritti umani.

Ricorda anche che ora che, a partire dal 20 giugno 2007 e per i prossimi tre anni, l'Italia sarà membro del nuovo Consiglio delle Nazioni Unite per i diritti umani, è suo dovere di adoperarsi per rafforzare la promozione e protezione dei diritti umani e l'adeguamento agli standard internazionali dei diritti umani, ovunque nel mondo, Italia compresa.

Sarà diritto e dovere delle organizzazioni non governative italiane sollevare le inadempienze dell'Italia a tali obblighi internazionali, tra cui l'immediata costituzione di una istituzione nazionale, autorevole ed indipendente per i diritti umani, conforme ai Principi di Parigi.

Il *Comitato* ricorda al **Governo** e al **Parlamento** che solo una istituzione nazionale conforme ai Principi di Parigi potrà essere accreditata presso il nuovo Consiglio delle Nazioni Unite per i diritti umani.

Il *Comitato* raccomanda ai **Presidenti delle Commissioni Affari Costituzionali e Giustizia** di non indugiare ulteriormente e di mettere in calendario per iniziare l'iter di discussione il DDL 1463, approvato dalla Camera il 5 aprile,.

Richiamando le formali raccomandazioni in proposito di CESCPR e CCPR e del Dipartimento Istituzioni Nazionali dell'Ufficio dell'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i diritti umani, il *Comitato* raccomanda l'audizione della società civile in Commissione al Senato al fine di instaurare un dialogo proficuo, partecipato e trasparente.

Il *Comitato* raccomanda al **Parlamento** di avvalersi del parere tecnico del Dipartimento Istituzioni Nazionali dell'Ufficio dell'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i diritti umani al fine di avvantaggiarsi della sua competenza in merito standard applicativi dei Principi di Parigi e delle migliori pratiche di tanti Paesi che già hanno provveduto ad ottemperare alla Risoluzione ONU 48/134 del 20 dicembre 1993 costituendo Commissioni Nazionali di promozione e protezione dei diritti umani indipendenti ed efficaci.

Il *Comitato* raccomanda al **Parlamento** di considerare l'opportunità, come fatto per il DDL relativo al Garante per i diritti dei detenuti e delle persone private della libertà personale, di esaminare i DDL presentati alla Camera e al Senato per l'istituzione di un Garante nazionale dell'infanzia (C. 305, C. 1436, C. 1557, C. 1580 e S. 192, S. 660, S. 1280, S. 1304 e S. 1380) congiuntamente con il DDL 1463 al fine di tenere conto della raccomandazione di CRC (CRC/C/15/Add.198, n.15 del 18 marzo 2003 e CRC Commento Generale n. 2 del 2003) di istituire il Garante nazionale indipendente per l'infanzia e l'adolescenza, se possibile, come parte della istituzione nazionale indipendente per i diritti umani.

PARTE 1. QUADRO GENERALE DI ATTUAZIONE DEI PATTI

1. 4. EDUCAZIONE AI DIRITTI UMANI

1.4.1. Formazione a livello professionale ed educazione ai diritti umani nelle scuole e nella popolazione

Riferimento:

CESCR 13: Il Comitato nota la scarsità di decisioni dei Tribunali ove il Patto sui diritti economici, sociali e culturali sia stato invocato

CESCR 29: Il Comitato raccomanda allo Stato Parte di provvedere a un'appropriata formazione della magistratura, dei pubblici ministeri e degli altri funzionari responsabili dell'attuazione dei diritti economici, sociali e culturali contenuti nel Patto al fine di garantirne la loro costante applicazione in sede giudiziaria.

CESCR 31: Il Comitato condivide il nuovo programma sull'Educazione alla Cittadinanza menzionato dalla delegazione e incoraggia lo Stato parte a consolidare i suoi sforzi al fine di prevedere l'educazione ai diritti umani nelle scuole di tutti i gradi e diffondere la conoscenza del Patto e degli altri strumenti internazionali sui diritti umani tra la popolazione.

Inquadramento della tematica

CESCR ha sollevato le lacune di una cultura diffusa dei diritti umani in Italia da due diversi punti di vista: la formazione permanente dei magistrati e del personale giudiziario e l'educazione delle giovani generazioni.

Esprimendo preoccupazione per l'irrisorio novero di decisioni giurisprudenziali che fanno riferimento alle disposizioni del Patto come dato che può essere conseguenza della poca conoscenza degli strumenti giuridici del diritto internazionale dei diritti umani, pertanto, CESCR ha raccomandato al Governo non solo un maggiore impegno nella formazione permanente della magistratura, ma anche un maggiore impegno nella educazione di base ai diritti umani, attraverso l'inserimento trasversale della tematica nei curricula scolastici.

Mentre il resto d'Europa sta adeguando i propri programmi scolastici integrando le materie di studio tradizionali a quelle così dette di nuova generazione, a tutt'oggi l'Italia risulta inottemperante rispetto alle raccomandazioni pervenute a livello internazionale - Nazioni Unite e Consiglio d'Europa - per sollecitare l'inserimento dell'educazione ai diritti umani nei curricula scolastici⁶.

In Italia la promozione e protezione dei diritti umani non è materia obbligatoria di studio per la formazione degli insegnanti, né è inserita trasversalmente nei nuovi piani di offerta formativa della scuola dell'obbligo e della scuola superiore, né è studiata, se non come materia opzionale, a livello universitario, neppure alla Facoltà di Giurisprudenza.

Leggi nazionali di riferimento e loro applicazione

Il 10 dicembre del 2004 l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, con la Risoluzione 59/113, ha istituito - a seguito della Decade delle Nazioni Unite per l'educazione ai diritti umani lanciata alla Conferenza Mondiale di Vienna del 1993 - il Programma Mondiale per l'educazione ai diritti umani. Questo programma, diviso in più momenti, mira a favorire, nella sua prima fase - biennio 2005/2007 - l'introduzione dell'educazione ai diritti umani nel programma scolastico

⁶ Le informazioni contenute nel presente capitolo sono state elaborate dal Gruppo di Lavoro per la Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza e recentemente pubblicate nel *Terzo Rapporto di aggiornamento sul monitoraggio della Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia, 2006-2007*, pagg. 79-80.

ministeriale per le scuole primarie e secondarie di primo e secondo livello. Ad oggi gli obiettivi di questa prima fase risultano ancora disattesi da parte del Governo italiano.

Nei mesi scorsi due i disegni di legge volti all'inserimento, all'interno del programma scolastico ministeriale, di un monte ore, pari a 18h settimanali, sull'educazione ai diritti umani sono stati assegnati alle Commissioni parlamentari competenti per iniziare l'iter di discussione.

- Il Disegno di Legge n°896, d'iniziativa dell'Onorevole Pianetta e rivolto sia alle scuole primarie che secondarie, è stato comunicato alla Presidenza della Camera il 27 luglio 2006 e assegnato alla VII Commissione Cultura (Istruzione Pubblica, beni culturali) in sede referente il 15 gennaio 2007;
- La proposta di Legge di Iniziativa Popolare e rivolta alla scuola secondaria di primo e secondo livello, è stata presentata alla Camera dei Deputati nella XIV legislatura il 29 luglio 2003 e mantenuta all'ordine del giorno ai sensi dell'articolo 107, comma 4, del Regolamento. Il 16 luglio 2006 è stata assegnata alla VII Commissione Cultura.

Entrambi i Disegni di Legge, attualmente, sono ancora in Commissione e non sono stati ancora inseriti nella programmazione dei lavori in discussione alla plenaria della Camera.

Stato di attuazione delle raccomandazioni

Da una lettura attenta del Decreto Legislativo 226/2005, uno dei tre emanati per favorire l'attuazione della legge 53/2003 - riforma Moratti - nell'allegato C del medesimo decreto (indicazioni nazionali per i piani di studio personalizzati dei percorsi liceali) vengono indicati gli obiettivi specifici di apprendimento per l'Educazione alla Convivenza Civile dei percorsi liceali (educazione alla cittadinanza, stradale, ambientale, alla salute alimentare, e alla relazione e all'affettività). E' importante sottolineare che al fine di favorire un percorso educativo adeguato, volto alla maturazione del profilo educativo, culturale e professionale dello studente, l'educazione alla convivenza civile è stata inserita anche nei programmi di studio della scuola primaria (la scuola dell'infanzia ne è ancora esclusa) prevedendo che gli alunni al termine del V anno di studio abbiano acquisito competenze sui temi dell'educazione alla cittadinanza, dell'educazione stradale e dell'educazione ambientale. Queste indicazioni, però, prevedono solo la possibilità dello studio dei diritti umani ma nell'ambito dell'educazione alla convivenza civile, come materia a sé e non inserita in modo trasversale (*mainstreamed*) anche all'interno delle materie tradizionali.

Dal 2003 ad oggi, il Dipartimento per l'Istruzione - Direzione Generale per la Formazione e l'Aggiornamento del personale della scuola - in collaborazione con il mondo dell'associazionismo, dell'università e degli esperti di settore, si è attivato per dar vita a corsi di formazione, per formatori, sulle tematiche della cittadinanza attiva, intesa sia come cittadinanza europea che come educazione ai diritti umani. Questi corsi hanno avuto e continuano ad avere un effetto moltiplicatore notevole che coinvolge annualmente una media di 5.000 scuole su tutto il territorio nazionale, ma rimangono una opportunità non strutturata e disorganica.

Il coordinamento PIDIDA (gruppo di 34 Ong che lavora a livello nazionale per al salvaguardia e la tutela dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza) coordinato da UNICEF Italia, lo scorso anno, dopo aver sottoposto alle regioni italiane un questionario tendente ad investigare il livello di interesse mostrato ai diritti dei più piccoli, ha rilevato notizie, seppure ancora non complete, potenzialmente interessanti. Ben 14 regioni sulle 20 intervistate (la Sicilia non ha fornito dati a riguardo) hanno provveduto a diffondere e sensibilizzare ai temi dell'educazione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza attraverso seminari a tema (coinvolgendo gli istituti scolastici) e incontri formativi rivolti al personale specializzato.

Per l'anno scolastico 2007/2008 è stata nominata una Commissione di Revisione delle Indicazioni Nazionali del 2004 per i programmi scolastici (POF- Piani di Offerta Formativa). A tale commissione spetterà il compito di riformare a livello nazionale le linee guida sui contenuti

dei programmi scolastici sui quali le regioni, nell'ambito della loro autonomia statutaria, dovranno uniformare le loro "politiche" in tema di pubblica istruzione.

Raccomandazioni del Comitato per la promozione e la protezione dei diritti umani

Il *Comitato* raccomanda:

1. Al **Ministero della Pubblica Istruzione**, Dipartimento per l'Istruzione - Direzione Generale per la Formazione e l'Aggiornamento del personale della scuola - l'inserimento di un percorso formativo obbligatorio relativo all'Educazione ai diritti umani, quale materia integrante e trasversale a tutte le discipline scolastiche, da inserire nella formazione degli insegnanti sia nella scuola primaria che secondaria;
2. Alla **Commissione di Revisione delle Indicazioni Nazionali**, l'inserimento dell'Educazione ai Diritti Umani, nelle nuove Indicazioni Nazionali per i programmi scolastici, come materia trasversale, con contenuti specifici, da inserire nella trattazione delle materie tradizionali (storia, geografia, scienze, ecc.);
3. Al **Ministero della Pubblica Istruzione** di elaborare indicatori specifici di monitoraggio dell'educazione ai diritti umani nella scuola primaria e secondaria italiana in grado di individuare:
 - il numero di moduli di diritti umani incorporati nei curricula di qualunque materia negli ultimi 5 anni;
 - il numero di moduli di diritti umani incorporati nei testi didattici negli ultimi 5 anni,
 - la percentuale di attività formative per i docenti ed esperti del settore dedicate al tema dei diritti umani.

PARTE 1. QUADRO GENERALE DI ATTUAZIONE DEI PATTI

1. 5. RICEZIONE DEI PATTI

1. 5.1. Valutazione dello stato delle riserve ai Patti

Riferimento

CCPR 6: Il Comitato, mentre accoglie con favore dalla delegazione italiana la notizia che lo Stato parte è ora nella posizione di ritirare alcune delle sue riserve al Patto, nota con rammarico che il ritiro delle riserve agli articoli 14(3), 15(1) e 19(3) non sia stato considerato in questo processo.

Si incoraggia lo Stato parte a perseguire fino in fondo il processo di valutazione dello stato delle sue riserve al Patto iniziato nel maggio 2005, al fine di ritirarle tutte. Il Comitato apprezzerrebbe ricevere informazioni più dettagliate sulle ragioni per cui lo Stato parte non preveda ancora il ritiro delle riserve agli articoli 14(3), 15(1), 19(3).

Stato di attuazione delle raccomandazioni

Il 20 dicembre 2005 l'Italia ha ritirato le riserve agli articoli 9, comma 5, 12 comma 4 e 14, comma 5 del Patto internazionale sui diritti civili politici.

Permangono invece ancora oggi le riserve agli articoli 15, comma 1 e 19 comma 3.

Articolo 15, paragrafo 1

Con riferimento all'articolo 15, paragrafo 1, ultima riga: "Qualora, rispetto ad un atto di offesa già perpetrato, venga per legge varato un provvedimento che impone una pena più leggera, il colpevole trarrà vantaggio da tale fatto" la Repubblica italiana ritiene che tale provvedimento possa essere applicato esclusivamente ai processi già in corso.

Conseguentemente, una persona già condannata con una decisione finale non potrà beneficiare di alcun provvedimento di legge, varato successivamente alla sentenza stessa, che imponga una pena più leggera.

Articolo 19, paragrafo 3

Le misure indicate nell'articolo 19, paragrafo 3, sono interpretate in modo da essere compatibili con il sistema di licenze esistenti per la radio e televisione nazionali e con le restrizioni poste dalla legge a carico delle società di radio locali e televisioni e per le stazioni connesse ai programmi stranieri.

PARTE 1. QUADRO GENERALE DI ATTUAZIONE DEI PATTI

1. 6. GIUSTIZIABILITÀ

1. 6.1. Giustiziabilità dei diritti economici, sociali e culturali

Riferimento

CESCR 13: Il Comitato è preoccupato che lo Stato parte consideri ancora che alcuni dei diritti economici, sociali e culturali, tra i quali il diritto ad un alloggio, non siano giustiziabili dal momento che implicano oneri finanziari da parte dello Stato. A questo proposito, il Comitato nota la scarsità di decisioni dei Tribunali ove il Patto sui diritti economici, sociali e culturali sia stato invocato.

CESCR 29: Affermando il principio di interdipendenza e indivisibilità di tutti i diritti umani, il Comitato esorta lo Stato parte a riconsiderare la sua posizione sulla giustiziabilità dei diritti economici, sociali e culturali. Inoltre il Comitato sostiene che lo Stato parte ha l'obbligo di dare piena applicabilità al Patto nel proprio ordinamento interno, assicurando rimedi giudiziari o altre riparazioni per le violazioni dei diritti economici, sociali e culturali. In merito, il Comitato richiama l'attenzione dello Stato parte sul Commento Generale n. 9 relativo all'applicazione del Patto nell'ordinamento interno.

Inquadramento della tematica

Nella Dichiarazione di Vienna (A/CONF.157/23, 12 luglio 1993, par. 5, 32, 75, 98), la comunità internazionale ha riaffermato, dopo i decenni di guerra fredda, l'universalità, indivisibilità e interdipendenza di tutti i diritti umani e le libertà fondamentali civili, culturali, economici, politici e sociali per promuovere e proteggere la dignità dell'essere umano nel suo insieme in particolare in un contesto di globalizzazione.

La Dichiarazione di Vienna inoltre ha riaffermato la fondamentale importanza di assicurare l'oggettività e non-selettività nel considerare le questioni relative ai diritti umani specialmente con l'obiettivo di uno sviluppo umano a livello internazionale di tutte le persone e di tutti i popoli del mondo. Ciò nonostante - come già rilevato nel rapporto supplementare del *Comitato* inviato a CESCR il 14 ottobre 2004 - mentre la giustiziabilità dei diritti civili e politici è in genere data per scontata, purtroppo spesso le violazioni dei diritti economici, sociali e culturali non vengono ancora considerate come giustiziabili. Tale è la posizione espressa dalla delegazione governativa italiana a Ginevra a novembre 2004 in sede di esame del rapporto del Governo italiano sullo stato di attuazione di ICESCR che ha fatto scaturire la preoccupazione e raccomandazione del Comitato ONU in proposito.

La giustiziabilità dei diritti economici, sociali e culturali - su cui si veda CESCR, Commento Generale n. 9 (E/C.12/1998/24, CESCR, in particolare par. 9, 10 e 11) e precedentemente CESCR, Commento Generale 3 (CESCR, 14/12/1990) - si fonda sul superamento della tradizionale concezione che considera che ai diritti civili e politici corrispondono libertà negative e doveri di astensione (*non facere*) da parte dello Stato, mentre ai diritti economici, sociali e culturali corrispondono libertà positive e doveri di *facere* da parte dello Stato.

I primi sarebbero richieste di limitazioni del potere pubblico, i secondi richieste allo stesso potere pubblico di interventi di tipo protettivo.

Tale tradizionale distinzione può essere una semplificazione fuorviante.

Essa, come altre classiche distinzioni tra i due tipi di diritti, strumentalizzate in passato, è servita per perpetuare la dicotomia tra diritti tra diritti civili e politici e diritti economici, sociali e culturali e perpetuarne una mancata piena realizzazione.

Non è vero infatti che i diritti civili e politici sono tutti libertà negative, né che quelli economici e sociali sono tutti libertà positive: ogni diritto umano comprende libertà positive e negative, cui corrispondono, in capo a distinti attori (*in primis* lo Stato, ma anche per esempio le organizzazioni e le istituzioni finanziarie internazionali, le imprese) doveri di fare e di non fare. Garantire il diritto ad un'equa e pubblica udienza davanti ad un tribunale indipendente ed imparziale, per essere effettivo e non solo proclamato, include l'istituzione di un sistema giudiziario indipendente e imparziale, con magistrati debitamente formati e stipendiati, la traduzione del processo di modo che l'imputato di lingua straniera possa capire, ecc.

Allo stesso modo, garantire il diritto all'abitazione comprende il non procedere a sfratti forzati. Non è vero che i diritti civili e politici sono realizzabili immediatamente, mentre quelli economici e sociali lo sono solo gradualmente.

Ogni diritto umano è una formula sintetica che include molteplici libertà positive e negative, che possono dare diritto a benefici immediati ma che, molto più spesso, danno diritto alla predisposizione, da parte dei pubblici poteri, di politiche chiare e partecipate finalizzate alla realizzazione graduale di quel diritto mediante l'identificazione e il raggiungimento progressivo di obiettivi a medio e lungo termine.

Le Nazioni Unite ormai abitualmente distinguono infatti diversi tipi di obblighi in capo agli stati: obblighi di rispetto, di protezione e di piena realizzazione. Gli obblighi di rispetto e di protezione dalle violazioni da parte di terzi sono immediati, mentre gli obblighi di piena realizzazione (*obligation to fulfill* è a sua volta differenziata in obblighi di *facilitate* e obblighi di *provide*) sono da ottemperare gradualmente sulla base di una strategia chiara e possibilmente partecipata.

Garantire il diritto a non essere torturati significa stabilire subito per legge che la tortura è un reato, ma anche formare polizia e magistratura, istituire un sistema di monitoraggio nelle carceri e nei commissariati, prevedere la possibilità di denunciare i casi subiti, ecc, tutti obiettivi che richiedono tempo, oltre che risorse, e per il raggiungimento dei quali è necessaria un'adeguata strategia multidisciplinare.

Allo stesso modo garantire l'istruzione di base alle bambine, comporta l'adozione di una strategia complessa e integrata che nel corso di un periodo di tempo piuttosto lungo consenta di rimuovere le cause profonde che impediscono alla bambine di andare a scuola, ma comporta anche la predisposizione immediata di alcune misure, quale, per esempio, il dovere dello Stato di rimuovere immediatamente le disposizioni legislative che discriminano le bambine, per esempio vietando loro l'accesso a scuola.

Non è vero neppure uno degli altri falsi miti alimentati per perpetuare la dicotomia tra diritti civili e politici e diritti economici, sociali e culturali: che la realizzazione dei diritti civili e politici è a costo zero, mentre quella dei diritti economici e sociali comporta notevoli risorse. Questa è proprio una delle giustificazioni asserite dalla delegazione del Governo italiano nel novembre del 2004 a Ginevra.

La realizzazione di tutti i diritti, come risulta dagli esempi precedenti, comporta la previsione specifica di risorse economiche, istituzionali, umane per poter essere effettivamente garantita.

Il *Comitato* vuole sollevare qui in modo particolare tre questioni chiave in termini di giustiziabilità dei diritti economici, sociali e culturali: il Protocollo Opzionale a ICESCR, la responsabilità legale delle imprese in materia di diritti umani e il pieno riconoscimento del diritto allo sviluppo.

Sono infatti queste tre questioni fondamentali che il Governo italiano non può non affrontare con estrema serietà a maggior ragione oggi che, a partire dal 20 giugno 2007, l'Italia assume l'incarico per i prossimi 3 anni di membro del nuovo Consiglio delle Nazioni Unite per i diritti umani.

Protocollo Opzionale a ICESCR

Il Programma d'Azione di Vienna sulla base dei principi di universalità, indivisibilità, interdipendenza e non selettività aveva raccomandato (A/CONF.157/23, 12 luglio 1993, par. 5, 32, 75, 98) la elaborazione e l'adozione di un Protocollo Facoltativo al Patto sui diritti economici, sociali e culturali analogo a quelli di 6 delle ormai 8 Convenzioni fondamentali ONU sui diritti umani (inclusa la Convenzione sui diritti delle persone con disabilità adottata dall'Assemblea Generale il 13 dicembre 2006).

Come noto, il Protocollo Facoltativo però non è stato ancora finalizzato, principalmente a causa delle perplessità di alcuni Stati circa la questione della giustiziabilità dei diritti economici, sociali e culturali e il problema dell'interferenza con la sovranità nazionale.

Come noto inoltre, il Protocollo, che sarebbe in ogni caso di natura opzionale, non crea nuovi obblighi in capo agli Stati parte del Patto, quanto piuttosto un nuovo meccanismo di monitoraggio sugli obblighi che già vincolano gli Stati parte del Patto, consentendo i ricorsi individuali a CESC.

Ciò premesso, il Comitato auspica l'adozione di un Protocollo Facoltativo al Patto, simile nel suo impianto a quello già esistente da quasi trenta anni per il Patto Internazionale per i Diritti Civili e Politici, in quanto determinante per assicurare pieno ed equo riconoscimento ai diritti economici, sociali e culturali tra gli altri meccanismi di garanzia dei diritti umani delle Nazioni Unite.

Raccomandazioni del Comitato per la promozione e protezione dei diritti umani

Il *Comitato* auspica l'adozione di un Protocollo Facoltativo che consenta a singoli individui e a gruppi di individui di denunciare al Comitato delle NU eventuali violazioni dei diritti fondamentali economici, sociali e culturali.

Il *Comitato* si augura che tale Protocollo preveda entrambe le procedure: sia quella di ricorso individuale che quella di inchiesta. La prima darebbe facoltà a singoli individui o a gruppi di individui di rivolgersi al Comitato delle NU nel caso si ritenessero vittime di una violazione di un diritto contenuto nel Patto. La seconda permetterebbe al Comitato delle NU di iniziare un'indagine di propria iniziativa nel caso di gravi e sistematiche violazioni.

Con l'obiettivo dell'adozione di un Protocollo Facoltativo al Patto e in tale prospettiva e ottica, nel gennaio 2004 il Comitato ha aderito alla Coalizione internazionale di ONG per la adozione di un Protocollo Facoltativo al ICESCR.

Raccomandazioni del Comitato per la promozione e protezione dei diritti umani

Il *Comitato* chiede al **Governo** italiano di motivare la propria posizione in merito all'adozione di un Protocollo Facoltativo al Patto. In particolare in merito alla questione della giustiziabilità dei diritti economici, sociali e culturali.

Il *Comitato* invita il **Governo** italiano, come membro del Consiglio ONU per i diritti umani, ad attivarsi nell'ambito dell'apposito Gruppo di Lavoro per sostenere fattivamente l'adozione di un Protocollo Facoltativo al Patto e a farsene promotore sia presso la comunità internazionale che l'Unione Europea.

Responsabilità legale delle imprese in materia di diritti umani

Il tema è strettamente connesso con il precedente.

Da non poco tempo ONG e associazioni impegnate nella difesa dei diritti umani manifestano la necessità che anche le imprese multinazionali e le altre imprese siano soggette alla normativa internazionale a tutela e difesa dei diritti umani: non solo gli Stati ma anche altri attori, in

particolare le grandi imprese, con attività che superano i confini dei loro Stati di provenienza, sono soggetti di diritto internazionale. Dalle loro attività infatti possono derivare gravissime, estese e reiterate violazioni di diritti umani.

Quali potenti soggetti economici, queste imprese possono esercitare, in positivo ma sfortunatamente anche in negativo, una notevole influenza sulle decisioni politiche e quindi avere un impatto sui diritti umani di milioni di persone. Le imprese possono violare i diritti umani in molti modi: attraverso le modalità di impiego dei loro dipendenti o attraverso l'impatto che i loro processi produttivi hanno sui lavoratori, sulle comunità e sull'ambiente; le multinazionali possono anche commettere seri abusi spesso in connivenza con i Governi o autorità politiche repressive.

Eppure le società multinazionali pretendono di non essere soggette alla legislazione internazionale, in quanto soggetti di diritto privato.

Raccomandazioni del Comitato per la promozione e protezione dei diritti umani

Il *Comitato* chiede al **Governo** italiano, come membro del Consiglio ONU per i diritti umani, di definire e motivare la propria posizione in merito alle cosiddette *Norme delle Nazioni Unite sulla responsabilità delle imprese transnazionali ed altre imprese in relazione ai diritti umani*, approvate il 13 agosto 2003 dalla Sottocommissione delle NU per la Promozione e la Protezione dei Diritti Umani.

Il *Comitato* auspica che l'Italia prenda una chiara ed esplicita posizione favorevole alla responsabilità legale delle imprese in materia di diritti umani.

Effettivo riconoscimento e adempimento del diritto allo sviluppo

Nella Dichiarazione sul Diritto allo Sviluppo, l'Assemblea Generale nella sua Risoluzione 41/128 del 4 dicembre 1986, ha riconosciuto il diritto ad uno sviluppo umano sostenibile come diritto universale ed inalienabile e come parte integrale dei diritti umani fondamentali.

La Dichiarazione di Vienna ha riaffermato l'importanza fondamentale del diritto umano fondamentale allo sviluppo sostenibile come stabilito nella Dichiarazione sul diritto allo sviluppo e raccomandato una cooperazione internazionale efficace per la realizzazione del diritto e la eliminazione degli ostacoli allo sviluppo umano di tutti i popoli (A/CONF.157/23, 12 luglio 1993, par. 10, 11, 72, ma anche 4, 8, 9, 13, 14, 25, 66).

Dopo Vienna e durante l'ultimo decennio, organizzazioni internazionali, ONG, individui hanno fatto molto per ridurre lo scarto tradizionale fra le politiche e le attività di sviluppo e le politiche ed attività per i diritti umani.

Sviluppo e diritti umani hanno avuto a lungo tradizioni e strategie distinte, ma ora si sa che i diritti umani possono dare maggiore valore alla agenda politica per lo sviluppo e che i diritti umani e lo sviluppo umano uniti in una più ampia alleanza possono portare nuova energia e forza reciproca.

Raccomandazioni del Comitato per la promozione e protezione dei diritti umani

Il *Comitato* invita il **Governo** italiano, come membro del Consiglio ONU per i diritti umani, ad attivarsi nell'ambito dell'apposito Gruppo di Lavoro e della apposita High Level Task Force per sostenere fattivamente l'adozione di un testo legalmente vincolante in materia di diritto allo sviluppo e a farsene promotore sia presso la comunità internazionale che l'Unione Europea.

PARTE 1. QUADRO GENERALE DI ATTUAZIONE DEI PATTI

1. 7. AIUTO PUBBLICO ALLO SVILUPPO

1.7.1. Stato dell'aiuto pubblico allo sviluppo (APS)

Riferimento

CESCR 15: Mentre il Comitato prende nota dell'impegno preso dallo Stato parte di elevare il livello dell'aiuto pubblico allo sviluppo (Official Development Assistance - ODA) dall'attuale 0.23 per cento del prodotto interno lordo (PIL) allo 0.23 per cento per il 2006, esprime preoccupazione perché il livello di aiuto pubblico allo sviluppo continua ad essere inferiore al target delle Nazioni Unite dello 0.7 per cento del PIL.

CESCR 34: Il Comitato raccomanda allo Stato parte di continuare la sua attività nell'ambito della cooperazione internazionale ed aumentare l'aiuto pubblico allo sviluppo allo 0,7% del PIL, come raccomandato dalle Nazioni Unite. Il Comitato esorta, inoltre, lo Stato parte a tenere in considerazione le disposizioni del Patto nei suoi accordi bilaterali con altri paesi.

Inquadramento della tematica

L'Italia non ha raggiunto l'obiettivo fissato a Barcellona nel 2002 di destinare lo 0,33% del PIL all'Aiuto Pubblico allo Sviluppo per il 2007⁷. Infatti i dati ufficiali stimano la quota di APS sul PIL allo 0,2% circa. Tuttavia questo dato include le cancellazioni del debito che non dovrebbero essere conteggiate come APS. Al netto di queste ultime la percentuale scende allo 0,11%. Per arrivare alla soglia stabilita per il 2010 dello 0,51% e allo 0,7% nel 2015, l'Italia dovrebbe programmare un esborso di circa 8,7 miliardi di euro entro il 2010.

La crisi del sistema della cooperazione italiana non si riflette soltanto sul livello quantitativo degli aiuti ma anche a livello qualitativo. Infatti l'Italia rimane ancora lontana dalla piena applicazione degli standard qualitativi relativi ad un approccio basato sui diritti umani, alla priorità strategica degli Obiettivi del Millennio, alla coerenza tra politiche di sviluppo, migratorie, commerciali e di sicurezza, nonché al divieto di aiuto legato (*tied aid*).

Leggi nazionali di riferimento e loro applicazione

Per l'Italia, il riallineamento degli Aiuti allo Sviluppo agli standard concordati in sede sovranazionale è contenuto nel Documento di Programmazione Economico Finanziaria (DPEF) 2003-2006 che indicava anno per anno l'ideale progressione del rapporto APS/PIL (0,20% nel 2003, 0,23% nel 2004, 0,27% nel 2005 e 0,33% nel 2006).

Il DPEF 2007-2011 non ha invece inserito alcun riferimento ad un aumento progressivo delle risorse per la cooperazione allo sviluppo per raggiungere progressivamente l'obiettivo europeo dello 0,51% del PIL entro il 2010. Non si prevedono quindi maggiori stanziamenti nel prossimo futuro.

Attualmente la cooperazione allo sviluppo continua ad essere regolamentata dalla legge n.49/87. L'impianto della legge prevedeva che il coordinamento delle politiche fosse assicurato dal Comitato Interministeriale per la Cooperazione allo Sviluppo (CICS) confluito nel 1993 nel

⁷ Il paragrafo che segue trae i suoi dati dal Rapporto di Action Aid *L'Italia e la lotta alla povertà nel mondo* e dalle attività del Coordinamento Italiano Network Internazionali che raggruppa le componenti italiane di (Action Aid, AMREF, Save The Children, Terre des hommes, VIS e WWF www.cininet.org) per le azioni di lobby ed advocacy. Ma esso deve molto ai lavori degli Stati Generali della Solidarietà e della Cooperazione Internazionale che raggruppa più di 150 realtà a livello nazionale tra quanti lavorano nel settore della cooperazione allo sviluppo.

Comitato Interministeriale per la programmazione Economica (CIPE), il quale avendo un mandato molto più esteso ha marginalizzato le discussioni sulla politica di cooperazione. Agli inizi degli anni novanta, il sistema della cooperazione è entrato in una crisi profonda, anche a causa delle vicende di "Mani Pulite". Nel 1996 sono stati aboliti la Commissione delle organizzazioni non governative e il Comitato consultivo. Lentamente quindi l'impianto della legge è stato spogliato di alcuni elementi importanti che in qualche modo ne rafforzavano l'autonomia. L'impianto obsoleto della legge, la carenza strutturale di risorse finanziarie hanno finito per rendere la crisi irreversibile, così come urgente la necessità di varare una riforma che sancisca la separazione delle decisioni politiche dell'attività di cooperazione da quelle tecnico-operative. Negli ultimi anni i progetti di riforma presentati in Parlamento sono stati numerosi (ad esempio il Testo Unico di legge approvato dal Senato nel 1999, primo firmatario l'Onorevole Boco) ma nessuno di essi è stato approvato.

Stato di attuazione delle raccomandazioni

Nonostante l'aumento dei fondi da destinare alla cooperazione per lo sviluppo (inclusi quelli per la cancellazione del debito che invece non dovrebbero essere conteggiati come APS) nella finanziaria 2007, l'Italia rimane lontana dagli obiettivi concordati in sede europea malgrado gli impegni assunti dalla maggioranza al Governo nel corso della campagna elettorale e la nomina di un viceministro degli esteri con delega alle attività di cooperazione allo sviluppo (che non ha comunque la delega per il CIPE né siede in Consiglio dei Ministri).

Il testo di legge finanziaria per il 2007 stanziava circa 649 milioni di euro per la legge 49/87. Si tratta di circa 275 milioni di euro in più rispetto alla legislazione vigente. Si esprimono tuttavia alcuni dubbi a riguardo di tale cifra dal momento che ancora non è ben chiaro se la legge alla cooperazione rientra nelle riduzioni proporzionali degli stanziamenti di tutte le coperture di modo a conseguire un risparmio complessivo. Se così fosse lo stanziamento per il 2007 sarebbe di circa 597 milioni di euro.

Il comma 1310 della Legge Finanziaria 2007 ha modificato l'articolo della legge 209/2000 sulla cancellazione del debito, allargando i criteri di applicazione oltre le emergenze e le catastrofi. I debiti potranno essere cancellati o convertiti unilateralmente non soltanto in caso di crisi umanitaria, ma anche per finanziare azioni di sviluppo. Il nuovo articolo 5 apre a nuove cancellazioni o riconversioni, che secondo stime provenienti dal Ministero dell'Economia potrebbero ammontare allo 0,11% del PIL.

Il 12 gennaio 2007, il Consiglio dei Ministri ha presentato la legge delega per la riforma della Cooperazione allo sviluppo che autorizza il Governo a emanare, nei 24 mesi successivi, uno o più decreti che attuino i principi contenuti nella delega. Il Disegno di legge è attualmente in fase di esame al Senato (disegno di legge n.1537) congiuntamente ad altre proposte di legge di origine parlamentare (disegni di legge nn 83, 517, 1260 e 1398).

Tra i principi che ispirano la delega si possono citare principalmente:

- la politica di cooperazione rimane parte integrante della politica estera come nella legge precedente;
- l'unitarietà nelle iniziative della cooperazione che è in capo al Ministro degli Esteri;
- la necessità di garantire una coerenza con i principi espressi dal DAC (Development Assistance Committee) dell'OECD (Organization for Economic Development and Cooperation);
- la necessità che la politica di cooperazione sia slegata da azioni militari e da interessi commerciali, ed elimini ogni forma di aiuto legato (*tied aid*);
- l'istituzione di una Agenzia, ente di diritto pubblico ma che gode di autonomia regolamentare e finanziaria, responsabile della gestione delle politiche di cooperazione.

L'Agenzia si avvale di un Fondo unico nel quale confluiscono le risorse finanziarie dell'APS iscritte nel Bilancio dello Stato ad eccezione di quelle per banche e fondi di sviluppo che restano presso il bilancio del Ministero dell'Economia;

- tentativo di riformare gli aiuti di emergenza;
- coordinamento della politica di cooperazione decentrata;
- riconoscimento dell'importanza del partenariato.

Possibili interventi di una Commissione Nazionale indipendente per la promozione e protezione dei diritti umani

Nell'ambito della cooperazione allo sviluppo i compiti della Commissione sono molteplici e possono essere fatti risalire alla centralità di tutto il sistema della solidarietà internazionale per la tutela dei diritti umani. In Italia, come si è visto l'intero sistema è carente e sembra essersi avviato con l'attuale Governo un complesso processo di riforma del settore.

In questo contesto, una Commissione nazionale indipendente per la promozione e protezione dei diritti umani rappresenta un organismo propositivo, consultivo e di controllo di vitale importanza.

- Propositivo perché è richiesta un'attenzione dedicata alla promozione e alla protezione dei diritti umani in tutte le attività di cooperazione internazionale. La Commissione dovrebbe essere posta in grado di supportare le istituzioni preposte ed in particolare il Ministero degli Esteri e la futura Agenzia ad impostare delle politiche e dei progetti in linea con un approccio basato sulla tutela dei diritti umani. In tal senso si esplica anche la funzione consultiva della Commissione: vanno previsti infatti meccanismi di consultazione della Commissione da parte del Ministero degli Esteri, ma anche poteri consultivi indipendenti dalle richieste istituzionali.
- Di controllo perché numerosi sono gli impegni sottoscritti dall'Italia nelle sedi sovranazionali riguardo a standard quantitativi quindi il processo di allineamento a tali standard, va monitorato regolarmente prevedendo anche dei momenti di verifica istituzionale.

Raccomandazioni del Comitato per la promozione e la protezione dei diritti umani

Il *Comitato* raccomanda:

Al Parlamento:

di approvare in tempi rapidi la riforma improrogabile della cooperazione (24 mesi come previsto dalla legge delega); di considerare nella riforma gli aspetti qualitativi dell'APS, in particolare in riferimento all'approccio basato sui diritti umani alla cooperazione allo sviluppo⁸ e alla Dichiarazione di Parigi sull'effettività degli aiuti (*High Level Forum, Paris, February 28-March 2, 2005*).

Il *Comitato*, pur apprezzando l'iniziativa del **Governo** della legge delega infatti vi sono alcuni punti che necessitano di ulteriori modifiche, in particolare:

- la politica di aiuti allo sviluppo deve avere una sua dimensione autonoma e non può essere inclusa *tout court* nella politica estera;
- è necessario il riferimento specifico sia quantitativo che temporale, attualmente mancante, al raggiungimento degli obiettivi dettati dagli standard internazionali e di rientro nei parametri concordati a livello europeo;
- è necessario il riferimento all'approccio basato sui diritti umani alla cooperazione allo sviluppo definito con sempre maggiore chiarezza dalle Nazioni Unite;
- è necessario il riferimento specifico, attualmente mancante, agli Obiettivi del Millennio;
- è necessaria l'identificazione di attribuzioni specifiche di ciascun attore istituzionale, in particolare in merito al ruolo dei diversi Ministeri ad oggi molto presenti anche con fondi propri. Ad esempio, per quanto riguarda il Ministero dell'Economia, la legge delega fa riferimento ad un'intesa con il Ministero del tesoro per i fondi destinati agli organismi sovranazionali, ma i termini di questo processo decisionale sono ancora da chiarire;
- è necessario definire il ruolo dei soggetti privati;
- il disegno di legge delega parla della possibilità per l'Agenzia di fare raccolta fondi presso i privati. Ciò rischia di ingenerare una competizione non buona con i soggetti della società civile, generare confusione presso il grande pubblico e problemi di trasparenza sulla fonte dei finanziamenti;
- il riconoscimento dei nuovi soggetti della solidarietà internazionale come ad esempio le comunità locali e le organizzazioni di finanza etica.

Al Governo:

- indicare l'adeguamento delle risorse necessarie nei prossimi anni per raggiungere progressivamente lo 0,7% del PIL e rendere tale adeguamento obbligatorio;

⁸ Si veda OHCHR, *Frequently asked questions on a human rights based approach to development cooperation*, United Nations, New York and Geneva, 2006

- stanziare le risorse destinate al Fondo Globale per la lotta all'AIDS, Tubercolosi e Malaria. L'Italia non ha ancora versato le quote del 2006 e del 2007 né saldato quella del 2005, totalizzando un debito nei confronti del Fondo pari a 280 milioni di euro;
- farsi promotore nell'ambito del Consiglio ONU per i diritti umani, dell'apposito Gruppo di Lavoro e High Level Task force del pieno riconoscimento del diritto allo sviluppo.

Al **Ministero degli Affari Esteri** di:

- varare delle modalità di aiuto più stabili e prevedibili, così come richiesto dal Consensus Europeo;
- impegnarsi per garantire una migliore efficacia degli aiuti anche attraverso la rivisitazione della modalità di "aiuto a progetto";
- impegnarsi da subito per ottenere in tempi brevi lo slegamento dell'aiuto senza aspettare la riforma della cooperazione. A partire dal 2001, la percentuale italiana di aiuti legati è diminuita passando dal 91% a circa il 38%, al netto della cancellazione del debito. Tuttavia, considerando gli altri Paesi europei, l'Italia è al penultimo posto (38% contro una media europea del 10,33%).

Al **Ministero dell'Economia** di garantire il pieno sostegno finanziario all'iniziativa per la cancellazione del debito multilaterale. Infatti la legge finanziaria del 2005 ha fissato il contributo italiano a 30 milioni di euro per il 2006, ma per il 2008 sono previsti solamente 4 milioni di euro.

Al **Ministero della Pubblica Istruzione** di inserire in modo trasversale e integrato le tematiche dello sviluppo umano, dei diritti umani e della cooperazione internazionale nelle indicazioni nazionali affinché vengano integrate nei piani di offerta formativa delle scuole di ogni ordine e grado⁹.

Al **Ministero dell'Ambiente** di inserire in modo trasversale e integrato le tematiche dello sviluppo sostenibile, della lotta al mutamento climatico e dell'accesso ai beni comuni nelle strategie della cooperazione ambientale, e di impegnarsi affinché quella parte del fondo per lo sviluppo sostenibile (stanziato dall'ultima finanziaria 2007 con i commi 1124 e 1125) il cui utilizzo va deciso d'intesa con il Ministero degli Affari Esteri, sia destinato alla promozione di progetti di cooperazione internazionale per l'accesso all'acqua e per la promozione delle energie rinnovabili nei PVS e contribuire anche per questa via al conseguimento degli obiettivi connessi al "Clean Development Mechanism" (CDM) di cui al Protocollo di Kyoto e ai suoi futuri sviluppi.

⁹ La medesima raccomandazione è stata espressa dal Gruppo di Lavoro per la Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza nel *Terzo Rapporto di aggiornamento sul monitoraggio della CRC in Italia, 2006-2007*, pag. 79.

PARTE 1. QUADRO GENERALE DI ATTUAZIONE DEI PATTI

1. 8. CONSULTAZIONE E PARTECIPAZIONE DELLA SOCIETA' CIVILE

Riferimento

- CESCR 32: Il Comitato raccomanda allo Stato Parte di intraprendere, con una larga partecipazione di rappresentanti della società civile e con il supporto dell'Unità per le istituzioni nazionali dell'Ufficio dell'Alto Commissariato per i diritti umani delle Nazioni Unite, le necessarie consultazioni riguardo la possibile costituzione di una istituzione nazionale indipendente per i diritti umani.*
- CESCR 53: Il Comitato [...] esorta, inoltre, lo Stato Parte a coinvolgere le organizzazioni non governative e gli altri attori della società civile nel processo di discussione a livello nazionale prima della presentazione del suo quinto rapporto periodico.*
- CCPR 7: Lo Stato parte dovrebbe costituire una istituzione nazionale indipendente per i diritti umani, conforme ai Principi di Parigi. A questo scopo raccomanda di organizzare consultazioni con rappresentanti della società civile.*
- CCPR 23: Il Comitato fissa al 31 Ottobre 2009 la data per la presentazione del sesto Rapporto periodico dell'Italia. Richiede [...] che il sesto Rapporto sia messo in circolazione all'attenzione delle organizzazioni non governative attive in Italia.*

Inquadramento della tematica

Si è ritenuto di riportare qui, in un paragrafo dedicato ad hoc, le raccomandazioni espresse sia da CESCR sia da CCPR in merito all'importanza, da un lato, della partecipazione della società civile per il rafforzamento della promozione e protezione dei diritti umani a livello nazionale e, dall'altro, del coinvolgimento della società civile da parte del Governo in sede di preparazione dei rapporti ai Comitati ONU, in quanto la questione della valorizzazione del ruolo fondamentale della società civile per una democrazia partecipativa ed inclusiva è ancora in Italia piuttosto deficitaria.

Abbiamo già espresso nel paragrafo relativo alla istituzione nazionale indipendente che non è stato possibile - nonostante le specifiche raccomandazioni di CESCR e CCPR - ottenere un'audizione alla Camera durante l'iter di discussione del DDL 1463. L'auspicio è che tale grave lacuna per un dialogo costruttivo verso una istituzione nazionale indipendente ed efficace possa essere sanata al Senato, dove si auspica le ONG possano essere audite.

Si intende rilevare qui, invece, che - nonostante le contraddittorie dichiarazioni contenute anche da ultimo nelle informazioni fornite dal Governo italiano a CCPR in merito alle 5 questioni su cui CCPR aveva attivato la procedura speciale di follow up (regola 71, paragrafo 5, del Regolamento di procedura del Comitato), chiedendo al Governo italiano di fornire informazioni entro 1 anno (CCPR/C/ITA/CO/5/Add.1 19 febbraio 2007) - manca una effettiva consultazione delle ONG presso il CIDU (Comitato Interministeriale per i diritti umani), l'organo creato dal Ministero degli Affari Esteri nel 1978 incaricato di predisporre i rapporti governativi da presentare ai Comitati ONU.

Come già rilevato nel rapporto supplementare del *Comitato* inviato a CESCR il 14 ottobre 2004, il CIDU non ha predisposto alcuna procedura formale e trasparente per assicurare la consultazione periodica e sistematica di ONG e associazioni. Non è nota alcuna procedura di accredito al fine della partecipazione e della consultazione. Manca la costruzione con le ONG di un dialogo permanente, costruttivo e trasparente, anche al fine della preparazione dei rapporti periodici che l'Italia è tenuta a presentare ai Comitati ONU.

Oltre alla consultazione e alla partecipazione, risulta molto carente anche la mera informazione delle ONG e del pubblico in generale da parte del CIDU.

In netto contrasto con quanto raccomandato da CDESCR e CCPR, infatti, i rapporti governativi agli organi diritti umani del sistema ONU non solo non sono fatti circolare *ex ante* fra le ONG, ma neppure sono pubblicati in Italia né reperibili in italiano. Le ONG per poterne prendere visione li devono reperire in lingua straniera nel sito dell'Ufficio dell'Alto Commissario per i diritti umani delle Nazioni Unite, nei mesi successivi – mesi necessari per espletare la procedura delle Nazioni Unite (con il rispettivo passaggio attraverso tre organi: Segretario Generale, Comitati e Ufficio dell'Alto Commissario dove hanno sede i Secretariat dei Comitati ONU).

Si vuole ricordare qui che la presentazione dei rapporti governativi richiesti in base al sistema di monitoraggio dell'applicazione delle Convenzioni fondamentali dei diritti umani da parte dei Comitati ONU, non può essere considerata dal Governo italiano come un mero adempimento di obblighi internazionali, espletabili a porte chiuse, ma è l'occasione per il Governo di incoraggiare e promuovere il dialogo costruttivo a livello nazionale e favorire l'impegno individuale e sociale per il rafforzamento della promozione e protezione dei diritti umani nel Paese (HRI/MC/2006/3, 10 maggio 2006).

Raccomandazioni del Comitato per la promozione e la protezione dei diritti umani

In particolare in vista dell'assunzione dell'incarico (20 giugno 2007) da parte dell'Italia come nuovo membro per i prossimi tre anni del Consiglio ONU per i Diritti Umani, si raccomanda:

- al **Comitato Interministeriale per i diritti umani** di definire le procedure per la consultazione periodica, sistematica e trasparente delle ONG e associazioni al fine di promuovere un dialogo partecipato, costruttivo e permanente.
- al **Ministero degli Affari Esteri** di predisporre un'apposita sezione del proprio sito in cui il pubblico possa reperire in italiano i documenti prodotti dal Governo in ottemperanza agli obblighi del diritto internazionale dei diritti umani

PARTE 1. QUADRO GENERALE DI ATTUAZIONE DEI PATTI

1.9. PUBBLICAZIONE E DIFFUSIONE DEL RAPPORTO GOVERNATIVO E DELLE OSSERVAZIONI CONCLUSIVE

Riferimento

CESCR 53: Il Comitato chiede allo Stato parte di diffondere ampiamente le presenti osservazioni conclusive a tutti i livelli della società, ed in particolare tra i funzionari statali e la magistratura, e di informare il Comitato su tutte le misure intraprese per attuarle nel suo prossimo rapporto periodico. [...]

CCPR 23: Il Comitato fissa al 31 Ottobre 2009 la data per la presentazione del sesto Rapporto periodico dell'Italia. Richiede che lo Stato parte pubblichi e diffonda, tra le autorità giudiziarie, legislative e amministrative, nonché tra il pubblico in generale, il quinto Rapporto periodico insieme con queste Osservazioni Conclusive [...].

Inquadramento della tematica

L'obbligazione di pubblicare e diffondere le osservazioni conclusive di CESCR e CCPR discende direttamente, per lo Stato che li ha ratificati, dai due Patti. Oltre all'obbligo di attuare i diritti soggettivi da essi riconosciuti, infatti lo Stato parte ha l'obbligo (ICESCR, art. 16 e 17 e ECOSOC Ris. 1985/17 e ICCPR, art. 40) di presentare rapporti periodici a CESCR e CCPR sulle misure intraprese per attuare concretamente le disposizioni dei rispettivi Patti.

Periodicamente (di norma ogni 4 anni per CCPR e ogni 5 anni per CESCR), dunque, lo Stato Parte è tenuto a presentare al Segretario Generale delle Nazioni Unite, che lo trasmetterà per esame al Comitato competente, un rapporto governativo redatto in base alle cosiddette *Reporting Guidelines*.

L'organo incaricato in Italia di redigere per il Governo tale rapporto è il CIDU (Comitato Interministeriale per i diritti umani).

Nonostante le procedure di esame di fronte a CESCR e CCPR siano leggermente diverse, entrambi i Comitati, una volta ricevuto il rapporto governativo, lo esaminano e adottano una "Lista delle questioni" (*List of Issues*) sulle quali ritengono di voler ricevere maggiori informazioni e di incentrare il dibattito in plenaria durante la sessione. A tale *List of Issues* il Governo risponde con una risposta formale scritta (*Written Reply*) prima della sessione. Durante la sessione invece i Comitati incontrano in dibattito (*constructive dialogue*) una delegazione governativa dello Stato parte e, al termine dell'esame orale, adottano le osservazioni conclusive, raccomandazioni specifiche per il Governo al fine di una migliore applicazione e attuazione dei Patti.

Il Governo è tenuto a rendere conto dell'attuazione di tali specifiche raccomandazioni in sede di preparazione del rapporto periodico successivo ed è tenuto a pubblicarle e diffonderle non solo presso autorità giudiziarie, legislative e amministrative ma anche presso l'opinione pubblica in generale.

Vale la pena sottolineare che anche CCPR in tutte le altre raccomandazioni usa il condizionale, nella raccomandazione 23 relativa alla pubblicazione e diffusione delle osservazioni conclusive usa l'imperativo, proprio in quanto si tratta di un'obbligazione che discende direttamente per lo Stato parte dal Patto.

Molti Stati adempiono a tale obbligazione pubblicando le osservazioni conclusive su cartaceo e su elettronico in siti web.

Mancata attuazione delle raccomandazioni

Il Governo italiano, e in particolare il CIDU come organo competente, non ha purtroppo ancora provveduto - a distanza di più di due anni - a pubblicare né conseguentemente a diffondere le osservazioni conclusive CESCRC e CCPR.

Ciò a differenza invece delle osservazioni conclusive sullo stato di attuazione dei due Protocolli opzionali alla Convenzione sui diritti dell'infanzia, indirizzate all'Italia dal Comitato ONU sui diritti dell'infanzia nel giugno 2006 pubblicate dal CIDU congiuntamente con l'UNICEF-Italia. Il nostro *Comitato* ha più volte sollecitato il CIDU alla traduzione, pubblicazione e diffusione delle osservazioni conclusive CESCRC e CCPR ed ha comunque provveduto a tradurre e pubblicare sul proprio sito www.comitatodirittiumani.org le osservazioni conclusive sia di CESCRC che di CCPR.

La traduzione in italiano è ovviamente una obbligazione di mezzi, non di risultato, strumentale al fine di ottemperare alla obbligazione di pubblicazione e diffusione.

Il *Comitato* pertanto non ritiene sufficiente che, come affermato dal CIDU in seguito a nostre insistenze, delle bozze interne ("di lavoro") di traduzione in italiano delle osservazioni conclusive dei Comitati ONU siano messe a disposizione di tutte le amministrazioni ed istituzioni che, a vario titolo, hanno la responsabilità di assicurare i seguiti.

Raccomandazioni del Comitato per la promozione e la protezione dei diritti umani

Il *Comitato* raccomanda al **CIDU** di ottemperare senza ulteriore indugio alla pubblicazione in italiano delle osservazioni conclusive CESCRC e CCPR al fine di consentire la loro adeguata diffusione presso l'opinione pubblica, sia su supporto cartaceo che elettronico attraverso i web sites del Governo e dei Ministeri.

Raccomanda al **Governo** di dotare il CIDU dei fondi necessari a tale scopo.

PARTE 2: TEMATICHE RELATIVE ALLE DISPOSIZIONI GENERALI DEI PATTI

2. 1. EGUAGLIANZA E NON DISCRIMINAZIONE

2.1.1. Immigrazione

2.1.1.1. Richiedenti asilo: una legislazione organica

Riferimento

CESCR 21: Il Comitato nota con preoccupazione la mancanza di una legislazione organica sui richiedenti asilo nello Stato parte.

CESCR 42: Il Comitato invita lo Stato parte a prendere misure appropriate per l'adozione di una legislazione organica per i richiedenti asilo che garantisca che i loro diritti economici, sociali e culturali siano debitamente presi in considerazione.

Inquadramento della tematica

La Raccomandazione del CESCR in merito all'improrogabile adozione da parte dello Stato italiano di una legge organica sul diritto di asilo resta ancora inattuata. L'Italia rimane uno dei pochi paesi europei che non ha ancora una legge organica che disciplini la materia dell'asilo. Ciò nonostante il dettato costituzionale previsto dall'articolo 10, comma 3, della Costituzione: "Lo straniero, al quale sia impedito nel suo Paese l'esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana, ha diritto d'asilo nel territorio della Repubblica, secondo le condizioni stabilite dalla legge" e l'invito della Corte di Cassazione con la sentenza n. 4674/97 del 12 dicembre 1996 di introdurre una legge di attuazione del dettato costituzionale che "specifichi le condizioni di esercizio e le modalità di godimento" del diritto di asilo.

Leggi nazionali di riferimento e loro applicazione

La legislazione in materia di asilo in Italia, in assenza della legge organica, si può definire come "legislazione della provvisorietà continua" caratterizzata da una normativa dispersa e frammentata dove le norme sull'asilo sono inserite nella legislazione in materia di immigrazione.

La normativa vigente sull'asilo è contenuta nella legge sull'immigrazione n. 39/1990, cd. "Legge Martelli", come modificata dagli articoli 31 e 32 della legge 189/2002, cd. "legge Bossi-Fini". Successivamente è stato emanato il regolamento d'attuazione n. 303/2004, relativo alle procedure per il riconoscimento dello status di rifugiato.

I due articoli della legge Bossi Fini dedicati all'asilo riguardano quasi esclusivamente aspetti procedurali e non disegnano una regolamentazione puntuale della materia e dei diritti di richiedenti asilo, titolari di protezione umanitaria e rifugiati.

Con la legge 189/2002 viene inoltre introdotto per la prima volta in Italia l'istituto del trattenimento dei richiedenti asilo, chiarendo comunque che "il richiedente asilo non può essere trattenuto al solo fine di esaminare la domanda di asilo presentata". Il trattenimento è previsto come misura obbligatoria innanzitutto per coloro che hanno presentato domanda di asilo essendo stati precedentemente colpiti da un provvedimento di espulsione. In questo caso il trattenimento avviene nei **centri di permanenza temporanea e assistenza** (CPTA), ma l'esecuzione del provvedimento di espulsione è subordinata all'esame della domanda di asilo.

È previsto inoltre il trattenimento presso appositi **centri di identificazione** (Cdi) sia come misura facoltativa che come misura obbligatoria.

Nel primo caso, il trattenimento in CdI si applica in modo eventuale (trattenimento facoltativo) ad una serie estesissima di casi e situazioni, mentre nel secondo caso, è atto dovuto (trattenimento obbligatorio) nei confronti di quei richiedenti asilo che risultino fermati per aver eluso i controlli di frontiera o che comunque si trovino "in condizione di soggiorno irregolare

In tutte le ipotesi di trattenimento obbligatorio, sia che avvenga nei CPTA che nei CdI, si applica la cosiddetta procedura semplificata, che ha durata massima di 20 giorni. In tale periodo il richiedente non dispone di alcun titolo di soggiorno e solo nel caso in cui la procedura non si concluda nell'arco di tempo previsto, "allo straniero è concesso un permesso di soggiorno temporaneo fino al termine della procedura stessa". La procedura ordinaria esiste come possibilità residuale "quando non ricorrano" le ipotesi suddette; in questi casi viene rilasciato permesso di soggiorno fino al termine della procedura.

Il DPR 303/2004 ha posto il divieto di trattenimento nei centri di identificazione o di permanenza temporanea dei minori non accompagnati, in linea con l'articolo 37 della CRC, ma non anche di minori giunti all'interno di nuclei familiari di richiedenti asilo¹⁰ e prevede che l'istanza per il riconoscimento dello status di rifugiato di un minore, per essere valida, sia confermata dal tutore.

Il suddetto provvedimento istituisce inoltre sette Commissioni territoriali per l'esame della domanda di asilo e introduce la possibilità di chiedere il riesame della domanda d'asilo rigettata nel termine di 5 giorni. La legge (art. 1 *ter*, comma 6) prevede questa possibilità solamente per le persone trattenute nei CDI. La Commissione Territoriale al momento del riesame viene integrata da un membro della Commissione Nazionale.

Per quanto riguarda il ricorso giurisdizionale contro la decisione della Commissione è previsto un termine di presentazione di 15 giorni, esplicito solo rispetto alle domande di asilo esaminate con la procedura semplificata. Il ricorso contro la decisione della Commissione non ha valore sospensivo in quanto anche in attesa della decisione del tribunale si può procedere all'allontanamento del richiedente asilo, salvo che quest'ultimo ottenga l'autorizzazione a permanere sul territorio da parte del prefetto.

In materia di ricongiungimento familiare, si rileva che è entrato in vigore il Decreto legislativo 5/2007 che prevede il diritto senza limitazioni per i minori non accompagnati riconosciuti rifugiati a ricongiungere i genitori.

Le criticità maggiori dell'attuale disciplina dell'asilo possono essere così sintetizzate:

- La disciplina del trattenimento dei richiedenti asilo (soprattutto per come configurata dal regolamento 303/2004) presenta evidenti aspetti di incostituzionalità in quanto prevede casi in cui il richiedente asilo non è autorizzato ad uscire dai centri, senza tuttavia prevedere il controllo giurisdizionale in tali situazioni. Viene quindi ammessa una limitazione della libertà personale **violando l'art. 13 della Costituzione**. Nel caso in cui la domanda venga presentata dal richiedente trattenuto nel CPT viene invece previsto l'intervento del giudice.
- Il **trattenimento** è previsto in modo **generalizzato**, infatti, nelle varie situazioni in cui può o deve essere disposto il trattenimento vengono assimilate situazioni sostanziali molto diverse tra loro, annullando la portata del principio secondo cui "il richiedente non può essere trattenuto al solo fine di esaminare la domanda".

¹⁰ Cfr. Gruppo di Lavoro per la Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, *Terzo rapporto di aggiornamento sull'attuazione della CRC in Italia*, 2006-2007, pag. 90

- I minori, accompagnati o meno, continuano a transitare dai diversi centri di detenzione presenti in Italia¹¹.
- Il richiedente asilo trattenuto nel CdI non ha diritto al rilascio del permesso di soggiorno e accede alle cure con le modalità previste per gli stranieri irregolari (rilascio del codice STP – straniero Temporaneamente Presente). Desti particolare preoccupazione la **situazione di 'indeterminatezza'** nella quale viene a trovarsi il richiedente che, pur regolarmente presente sul territorio, non può godere dei diritti conseguenti al rilascio di un permesso (rilascio della tessera sanitaria, accesso al gratuito patrocinio, ecc.).
- Le Commissioni territoriali sono composte prevalentemente da funzionari dipendenti dal Ministero dell'Interno e non si configurano quindi quali organi amministrativi indipendenti. Continuano inoltre a pervenire segnalazioni¹² sul fatto che alcune interviste effettuate a minori ai fini del riconoscimento dello status di rifugiato dai membri delle Commissioni Territoriali avvengano in violazione delle Linee Guida in materia dell'UNHCR del 1997 e delle stesse Linee Guida a cura della Commissione Nazionale per il diritto di asilo del 2004, che prevedono modalità di ascolto specifiche per i minori e criteri di valutazione del rischio di persecuzione che tengano conto delle forme specifiche di persecuzione nei confronti dell'infanzia¹³.
- Rispetto ai **mezzi di impugnazione**: risulta particolarmente breve il termine previsto sia per la presentazione della richiesta di riesame (5 giorni) che per il deposito del ricorso avverso la decisione della Commissione (15 giorni); discriminatoria appare inoltre la limitazione ai soli richiedenti asilo trattenuti nei CdI del diritto a chiedere il riesame. Va rilevata la scarsa chiarezza della norma rispetto al foro competente per la presentazione dell'istanza per il ricorso giurisdizionale, cosa che rischia di reiterare il notevole contrasto che ha caratterizzato, negli ultimi anni, le decisioni dei Tribunali in materia di diritto di asilo. La legge non prevede la possibilità di chiedere un riesame in via gerarchica per chi accede alla procedura non semplificata e nulla dispone in merito al rintraccio dei familiari¹⁴.
- L'attuale **'sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati'**, infine, previsto dalla Bossi-Fini, è stato modificato nella sostanza dal Decreto Legislativo 140/2005 che gli assegna un ruolo subordinato rispetto alla previsione del trattenimento generalizzato nei centri di identificazione. L'inserimento nei programmi di accoglienza dipende infatti dalla verifica di particolari requisiti e riguarda i soli richiedenti asilo nei confronti dei quali non viene disposto il trattenimento

Altre criticità possono essere inoltre rilevate sul piano applicativo:

- necessità di potenziare e monitorare i servizi di informazione nelle zone di frontiera al fine di garantire un accesso corretto alla procedura di asilo e l'inserimento nei diversi centri;
- l'inadeguatezza del sistema di accoglienza rispetto alle esigenze reali;
- l'uso generalizzato dell'istituto del trattenimento.

La Commissione De Mistura ha infine auspicato che vi sia «un'efficace attività di orientamento e di accesso alla procedura di asilo» per i minori, così come si rileva che «dalle segnalazioni e informazioni disponibili risulta invece ancora del tutto insufficiente l'assistenza legale da parte

¹¹ Gruppo di Lavoro per la Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia, *III rapporto di aggiornamento sul monitoraggio della Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia, 2006-2007*, pag. 90.

¹² Segnalazioni raccolte da Save The Children Italia.

¹³ Gruppo di Lavoro per la Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia, *Terzo rapporto di aggiornamento sul monitoraggio della Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia, 2006-2007*, pag. 92.

¹⁴ Ibidem.

di esperti in diritti dei minori»¹⁵. I dati ufficiali delle domande di asilo in Italia non sono disaggregati per età, dunque non è possibile rilevare l'incidenza di tale lacuna sul numero dei richiedenti asilo minorenni.

Inoltre si rileva come per i minori non accompagnati l'avvio della pratica tesa al riconoscimento dello status di rifugiato richieda tempi molto lunghi, poiché la nomina del tutore comporta anche diversi mesi di attesa¹⁶.

Rispetto alla raccomandazione del Comitato delle NU dunque va rilevata innanzitutto la mancata emanazione di una legislazione organica in materia di asilo. Le modifiche legislative intervenute negli ultimi anni hanno, come si è avuto modo di notare, ulteriormente limitato l'accesso e il corretto svolgimento della procedura di asilo (si veda in particolare il DPR 303/2004 e il D.Lgs. 140/2000 che ha assegnato all'attuale 'sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati un ruolo subordinato rispetto alla previsione del trattenimento generalizzato nei centri di identificazione (Cdi)').

Per quanto riguarda le attività di monitoraggio, la Commissione ministeriale incaricata di valutare le condizioni dei CPT (cd. "Commissione De Mistura") ha visitato anche i Cdi, pervenendo alla conclusione di "proporre il **superamento dei Cdi in favore di un Sistema unico di accoglienza** per richiedenti asilo e rifugiati attraverso la graduale sostituzione e il riutilizzo delle strutture già esistenti o in costruzione". Non esistono comunque istituzioni incaricate del monitoraggio dell'applicazione delle procedure in materia di asilo.

Organizzazioni non governative, tra cui Medici Senza Frontiere e ICS hanno invece pubblicato nel corso del 2006 rapporti volti a verificare l'applicazione delle procedure d'asilo denunciando l'esistenza di ostacoli e barriere al riconoscimento di questo diritto (si veda il rapporto di MSF "Oltre la Frontiera", Franco Angeli e il rapporto di ICS "L'utopia dell'asilo").

Al fine di condividere le criticità della normativa sull'asilo ed elaborare raccomandazioni per le istituzioni è invece attivo un tavolo di confronto tra le associazioni impegnate nel settore (cd. "Tavolo asilo").

Pur non essendo intervenute modifiche normative in materia (fatta eccezione per la direttiva relativa ai minori non accompagnati richiedenti asilo), va tuttavia rilevato che sono state recentemente disposte alcune misure volte a garantire il rafforzamento dei servizi di informazione alle frontiere e migliorare le condizioni di trattenimento, rendendo ad esempio accessibili i centri agli enti esterni, rafforzando i servizi di informazione legale e garantendo l'uscita dei richiedenti dalle strutture durante il giorno. Il Tavolo asilo ha inoltre avviato un confronto con il Ministero dell'Interno rispetto al recepimento delle direttive comunitarie (cd. "direttiva qualifiche" e "direttiva procedure"). Pur non essendo ancora disponibile il testo di recepimento delle direttive sulle procedure (la più controversa e discussa tra le due), vanno accolte con favore alcune intenzioni espresse dal Governo rispetto alla volontà di adottare una procedura unica, al superamento del regime del trattenimento in favore di un'accoglienza diffusa, alla garanzia, di regola, dell'introduzione di un effetto sospensivo automatico del ricorso nonché la mancata introduzione di concetti estranei all'attuale sistema normativo italiano come quelli di "paese terzo" o "paese di provenienza" sicuro.

Per quanto riguarda la legge organica, la senatrice Emanuela Baio (Ulivo) ha depositato al Senato una proposta di legge sul diritto di asilo e la protezione sussidiaria, oltre alla Baio (prima firmataria), questa iniziativa parlamentare è stata fino ad adesso co-firmata anche dai senatori Banti (Ulivo); Cossutta (IU-Verdi-Com); Cusumano (Misto-Pop-UDEUR); Formisano (Misto-idV); Maffioli (UDC); Bobba (Ulivo) e Zanda (Ulivo). La proposta è stata assegnata alla I Commissione Affari Costituzionali (atto del Senato n. 1390).

¹⁵ Rapporto Commissione De Mistura, 31 gennaio 2007 disponibile sul sito www.interno.it

¹⁶ Gruppo di Lavoro per la Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, *Terzo rapporto di aggiornamento sul monitoraggio della Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia, 2006-2007*, pag. 91.

Il testo rispecchia, con piccole modifiche di carattere tecnico, la proposta presentata alla Camera dei Deputati dall'on.le Zaccaria, capo gruppo dell'Ulivo alla I Commissione Affari Costituzionali (primo firmatario con i membri della Commissione Affari Costituzionali della Camera e la de Zulueta).

Il dibattito parlamentare sulla proposta di legge sull'asilo e la protezione umanitaria dovrebbe comunque iniziare alla I Commissione della Camera dei Deputati.

Anche rispetto a questa proposta è stato avviato un confronto tra i rappresentanti del Tavolo Asilo e alcuni parlamentari. In questa sede è stato tuttavia chiarito che, in ogni caso, l'iter parlamentare di approvazione di una legge organica sull'asilo sarà piuttosto lungo (non inferiore ai due anni).

In estrema sintesi, si può quindi affermare che pur permanendo allo stato attuale la maggior parte delle criticità rilevate rispetto alla procedura di asilo, l'attuale Governo ha avviato un dialogo serrato con gli enti di tutela e iniziato ad emanare disposizioni migliorative (apertura dei centri e informazione alle frontiere). E' necessario tuttavia attendere l'emanazione delle normative di recepimento delle direttive comunitarie e seguire l'iter di approvazione della legge organica per verificare l'effettivo accoglimento delle raccomandazioni espresse dalle associazioni impegnate nel settore.

In relazione alle evidenziate criticità relative alla condizione dei minori richiedenti asilo occorre rilevare che per affrontarle il Ministro dell'Interno, d'intesa con il Ministro della Giustizia, ha emanato una direttiva, in vigore dal 9 marzo 2007, sui minori stranieri non accompagnati richiedenti asilo che prevede da una parte l'obbligo in capo a pubblici ufficiali, incaricati di pubblico servizio o enti che svolgono attività sanitaria o di assistenza, venuti a conoscenza della presenza sul territorio di un minore straniero non accompagnato, di fornirgli tutte le pertinenti informazioni sulla sua facoltà di chiedere asilo e di invitarlo ad esprimere la propria opinione al riguardo, garantendo l'assistenza di un mediatore culturale; dall'altra l'onere in capo alla Questura che riceve l'istanza di affidare il minore ai Servizi Sociali del Comune in cui si trova il minore.

La Direttiva - seppur apprezzabile per il richiamo all'obbligatorietà di un intervento immediato di informazione, mediazione e protezione per i minori potenziali richiedenti asilo - di fatto non risolve il problema della lunghezza della procedura, se non prevedendo che nelle more della nomina del tutore al minore venga rilasciata documentazione attestante la sua qualità di richiedente asilo. Tra questi minori un rilevante numero proviene da Paesi in situazioni di conflitto e/o è stata arruolato o ha subito il rischio di essere arruolato come bambini soldato, di conseguenza nei loro confronti si dovrebbe prestare particolare attenzione, attuando un complessivo sistema di sostegno e assistenza psicologica attento all'età e adeguato alle differenze di genere¹⁷.

¹⁷ Gruppo di Lavoro per la Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, *Terzo rapporto di aggiornamento sul monitoraggio della Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia 2006-2007*, pag. 91.

Raccomandazioni del Comitato per la promozione e la protezione dei diritti umani

Il *Comitato* raccomanda al **Parlamento** la rapida adozione di una legge organica sull'asilo in linea con gli standard internazionali cui l'Italia ha aderito (Convenzione sullo status del rifugiato del 1951, ICCPR, CEDU, Direttive CE) e in particolare la concreta attuazione del *principio di non refoulement* (art.33 della Convenzione di Ginevra sullo status del rifugiato del 1951, art. 3 della Convenzione Europea sui diritti umani, art.7 dell'ICCPR). A tal fine si richiama l'articolo 3 della CEDU – il cui testo è identico all'articolo 7 di CCPR - che offre un livello di protezione superiore contro l'allontanamento degli stranieri rispetto all'art. 33 della Convenzione di Ginevra del 1951 (cfr. sentenze *Chahal c. Gran Bretagna* e *Ahmed c. Austria* della Corte europea dei diritti umani).

In particolare la legge organica dovrebbe tenere conto delle seguenti raccomandazioni e proposte:

- una procedura di esame delle domande unica e, ovviamente, ordinaria;
- ciò comporta che non siano previste **procedure semplificate o accelerate** e che lo straniero che chiede gli venga riconosciuto il diritto soggettivo all'asilo ha **diritto all'ingresso e al soggiorno** (ancorché temporaneo) nel territorio dello Stato. L'esame della domanda di asilo non ha termine con la decisione amministrativa ma con il **completamento dell'iter giurisdizionale**;
- non deve essere **prevista alcuna misura di trattenimento** dei richiedenti asilo. E' necessario invece rafforzare le attuali misure di accoglienza in favore di richiedenti asilo, titolari di protezione umanitaria e rifugiati. In ogni caso, nelle situazioni residuali nelle quali si preveda una limitazione della libertà dei richiedenti asilo, tale previsione **deve essere tassativamente prevista per legge, soggetta a convalida giurisdizionale e ricorribile**;
- le attuali commissioni territoriali potrebbero avere la **natura di autorità amministrative indipendenti**, dotate di una propria organizzazione e di una propria personalità giuridica; deve essere garantita la possibilità per il richiedente di farsi assistere da avvocati e enti di tutela durante l'audizione con la Commissione; devono essere previste sezioni specializzate delle Commissioni Territoriali, con competenze specifiche su metodi di intervista, forme di persecuzione nei confronti dell'infanzia e sul rintraccio dei familiari¹⁸;
- deve essere garantito il **diritto ad un ricorso effettivo con effetto sospensivo** avverso la decisione amministrativa che rigetta la domanda di riconoscimento dello status di rifugiato (ciò deve comportare la regolare permanenza nel territorio nazionale del ricorrente nelle more della definizione dell'iter giurisdizionale). Appare inoltre opportuno che vengano definite le modalità per la presentazione del ricorso e che sia garantito l'accesso al patrocinio gratuito;
- devono essere **definiti i fondamenti per la concessione della protezione sussidiaria**, che dovranno riferirsi al rischio di un "danno grave" per la vita, di trattamenti inumani e degradanti e di violenze generalizzate, e potranno anche ricomprendere cause legate a catastrofi naturali. Va chiaramente definito lo status giuridico dei titolari di protezione umanitaria (compresa la garanzia del diritto al ricongiungimento familiare e alla conversione del titolo di soggiorno);

¹⁸ La medesima raccomandazione nella parte relativa all'istituzione di sezioni specializzate delle Commissioni territoriali è stata espressa dal Gruppo di Lavoro per la Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza nel *Terzo rapporto di aggiornamento sul monitoraggio della Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia 2006-2007*, pag. 92.

- devono essere previsti adeguati meccanismi per garantire un effettivo e concreto **rispetto del principio del non-refoulement**, garantendo in particolare ai potenziali richiedenti asilo in frontiera un effettivo accesso al territorio e alla procedura di asilo. A tale fine devono essere previsti adeguati servizi di informazione e orientamento anche garantendo il pieno accesso agli enti di tutela e l'ausilio di interpreti qualificati nelle aree di arrivo.

Oltre alle raccomandazioni rivolte al **Parlamento** in vista dell'emanazione di una legge organica è possibile raccomandare al **Ministero dell'Interno**:

1. il rafforzamento e monitoraggio dei servizi di informazione alle frontiere e nelle aree di arrivo, ed in particolare un sistema dettagliato ed integrato di raccolta dati sui minori non accompagnati richiedenti asilo;
2. il monitoraggio e il rispetto dei termini di legge per quanto riguarda le diverse forme di trattenimento attualmente disposte, ivi compresa la garanzia di accesso agli enti esterni;
3. il controllo su eventuali prassi amministrative difformi al dettato normativo adottate da parte degli Uffici di Polizia.

PARTE 2: TEMATICHE RELATIVE ALLE DISPOSIZIONI GENERALI DEI PATTI

2.1.1. IMMIGRAZIONE

2.1.1.2. Immigrati: durata del permesso di soggiorno

Riferimento

CESCR 17: Il Comitato è preoccupato che la nuova Legge No.189 del 2002 sull'immigrazione, che introduce una stretta connessione tra il contratto di lavoro e la durata del permesso di soggiorno, possa pregiudicare il godimento da parte dei lavoratori migranti e delle loro famiglie dei diritti economici, sociali e culturali come enunciati nel Patto. Il Comitato è anche preoccupato della eccessiva lunghezza del tempo impiegato dalle autorità per il rinnovo del permesso di soggiorno nello Stato parte che rischia di limitare, inter alia, la libertà di movimento e accesso ai servizi sociali per i lavoratori migranti e le loro famiglie.

CESCR 36: Il Comitato raccomanda allo Stato parte di intraprendere misure atte ad accelerare le procedure di rinnovo del permesso di soggiorno per i lavoratori migranti al fine di permettere loro di godere dei loro diritti economici, sociali e culturali. Il Comitato raccomanda, inoltre, allo Stato parte di prendere in considerazione la ratifica della Convenzione internazionale sulla protezione dei diritti dei lavoratori migranti e dei membri delle loro famiglie.

Inquadramento della tematica

Il Comitato fa riferimento ad alcuni aspetti specifici della normativa sull'immigrazione e alle prassi adottate dalla Questure, con particolare riferimento alla durata del permesso rispetto alla durata del contratto di lavoro e ai tempi per il rinnovo del permesso di soggiorno.

Leggi nazionali di riferimento e loro applicazione

L'attuale normativa sull'immigrazione è regolata dalla legge 189/2002 (cd. "legge Bossi-Fini") e dal relativo regolamento di attuazione DPR 334/2004. Gli art 5 comma 3 e 3 bis della legge 189/02 stabiliscono che il permesso di soggiorno ha durata di due anni se il contratto di lavoro di cui gode lo straniero è a tempo indeterminato e ha durata uguale a quella del contratto di lavoro nel caso di contratti a termine. L'art. 5 comma 9, della stessa legge, stabilisce invece che "il permesso è rilasciato, rinnovato o convertito entro venti giorni dalla data in cui è stata presentata la domanda".

Attualmente, i tempi di rinnovo dei permessi di soggiorno rimangono lunghissimi, soprattutto nelle Questure delle città con maggiore presenza di stranieri. In attesa del rinnovo del permesso di soggiorno lo straniero è in possesso di una ricevuta attestante la presentazione della domanda di rinnovo (ora una ricevuta di raccomandata assicurata).

In attesa della definizione della procedura di rinnovo, quindi, gli stranieri sono costretti a presentarsi dinanzi agli organi che erogano i servizi (Comuni, ASL) con una semplice ricevuta.

Al fine di garantire l'esercizio di una serie di diritti anche in questa fase, il Ministero dell'Interno ha emanato, il 5 agosto 2006, una "Direttiva sui diritti dello straniero nelle more del rinnovo del permesso di soggiorno" che specifica che il mancato rispetto dei tempi di rinnovo non incide sulla piena legittimità del soggiorno e dei diritti connessi con particolare riferimento alla possibilità di lasciare il territorio nazionale. Con direttiva del 20 febbraio 2007 il Ministero dell'Interno ha regolamentato i diritti dello straniero nelle more di rilascio del primo soggiorno stabilendo che lo straniero in attesa di primo rilascio del permesso di soggiorno può legittimamente esercitare i diritti derivanti dal suo permesso e svolgere attività lavorativa. Il Ministero della Salute, con circolare del 17 aprile 2007, ha poi chiarito che anche nelle more del rilascio del primo permesso di soggiorno lo straniero ha diritto all'iscrizione al Servizio Sanitario Nazionale, iscrizione che non decade nella fase di rinnovo.

Nonostante gli opportuni chiarimenti del Ministero dell'Interno, gli stranieri continuano a incontrare difficoltà di carattere pratico, sia a causa della mancata conoscenza della normativa da parte dei datori di lavoro (che spesso non considerano valida la ricevuta di rinnovo al fine dello svolgimento dell'attività lavorativa) o degli operatori dei servizi sia, soprattutto, per quanto concerne la possibilità di uscire dal territorio nazionale (le Polizie di frontiera dei paesi europei non sempre considerano la ricevuta di soggiorno titolo sufficiente ad attestare la regolarità della permanenza in Italia). Di fatto la possibilità di lasciare temporaneamente il territorio nazionale appare limitata alla sola ipotesi in cui lo straniero si rechi nel proprio paese di origine (con il mite peraltro di dover uscire e rientrare dalla stesso valico di frontiera).

Stato di attuazione delle raccomandazioni

Dal dicembre 2006 la richiesta ed il rinnovo della maggior parte dei permessi di soggiorno – alcuni permessi quali quello per richiesta di asilo politico, asilo politico (primo rilascio), apolidia (primo rilascio), motivi umanitari, cure mediche rimangono alla competenza esclusiva alle Questure - viene presentata tramite gli uffici postali convenzionati dietro compilazione di modelli predisposti. La richiesta è poi inviata, tramite un centro servizi, alla Questura competente che provvede, successivamente, alla convocazione del cittadino straniero. Contestualmente al rilascio/rinnovo di permesso di soggiorno può essere anche richiesto il rilascio del permesso di soggiorno in formato elettronico. La nuova normativa ha portato ad uno smaltimento dei lavori presso le questure e i commissariati ma, da quanto risulta nei primi sette mesi di attuazione, ad un'incertezza e potenzialmente a un ulteriore allungamento dei tempi di rilascio dei titoli di soggiorno. La nuova procedura ha anche causato un innalzamento sostanzioso dei costi per la presentazione della domanda di permesso di soggiorno (intorno ai 70, 00 euro).

Mentre quindi, per legge, si prevedono 20 giorni per il rilascio del permesso di soggiorno, i dati recenti (giugno 2007) del Ministero dell'Interno, confermano che a fronte di 570.361 domande presentate, sono stati rilasciati fino ad ora solo 35 mila permessi di soggiorno, di cui poco più di 9 mila in formato elettronico.

Il sistema illustrato dovrebbe avere tuttavia carattere transitorio, essendo già stata espressa da parte dell'attuale Governo l'intenzione di trasferire ai Comuni la competenza in tale materia.

Come si è già avuto modo di notare, inoltre, i permessi di soggiorno hanno generalmente durata pari a quella del contratto di lavoro, mentre nel caso di contratto di lavoro a tempo indeterminato, la durata del permesso è pari a due anni. Il permesso di soggiorno per asilo politico, che viene rinnovato in modo automatico da parte delle Questure dietro presentazione della decisione favorevole già assunta dalla Commissione, ha durata di due anni. Il permesso per attesa occupazione, che può essere richiesto una sola volta nel caso in cui lo straniero abbia perso il lavoro, ha durata di sei mesi.

Il Governo attuale, dopo aver avviato un'ampia e approfondita discussione con le organizzazioni sociali e con le istituzioni sulle prospettive di riforma della legislazione sull'immigrazione, ha presentato un disegno di legge delega (cd. ddl Amato-Ferrero) che segna certamente una netta discontinuità rispetto a profili essenziali della legge Bossi-Fini e alcuni significativi miglioramenti rispetto ad aspetti rilevanti della legge Turco-Napolitano. In generale, il ddl Amato-Ferrero assume l'obiettivo di un collegamento *forte* tra condizione giuridica del migrante e definizione di una politica del diritto della convivenza nella società *multiculturale*, proponendosi di superare la visione dello straniero come *ospite in prova continua* e *soggetto in sé pericoloso per l'ordine pubblico*.

Per quanto concerne il tema della durata dei titoli di soggiorno, delle condizioni per il rilascio e rinnovo e della validità della ricevuta di rinnovo del permesso, vengono in particolare previste le seguenti misure:

1. la durata dei permessi di soggiorno è raddoppiata in sede di rinnovo, con l'unificazione dei termini per la relativa richiesta, prevedendo, in particolare, il rilascio del permesso di soggiorno per una durata pari ad un anno per un rapporto di lavoro subordinato a tempo determinato di durata inferiore o pari a sei mesi, per due anni per un rapporto di lavoro superiore a sei mesi e per tre anni per un rapporto di lavoro subordinato a tempo indeterminato o autonomo;
2. assicurare la continuità degli effetti del soggiorno regolare nelle more del rinnovo del permesso di soggiorno;
3. l'estensione del periodo di validità del permesso di soggiorno per attesa occupazione, in caso di cessazione del rapporto di lavoro, ad un anno, ovvero alla maggiore durata degli istituti previsti dalla normativa vigente in materia di ammortizzatori sociali, ove applicati, con possibilità di un solo rinnovo del medesimo permesso, in presenza di adeguati mezzi di sussistenza, e con la previsione di misure dirette a consentire l'assunzione, su formale iniziativa del datore di lavoro, di uno straniero già titolare di un permesso di soggiorno per lavoro subordinato da almeno diciotto mesi che abbia perso la regolarità del soggiorno a seguito di cessazione del suo ultimo rapporto di lavoro;
4. la previsione dei permessi di soggiorno per motivi umanitari, da rilasciare da parte del Prefetto, sentiti il Consiglio territoriale per l'immigrazione ed il Questore, anche a favore dello straniero che dimostri spirito di appartenenza alla comunità civile e non costituisca una minaccia per l'ordine pubblico e la sicurezza dello Stato;
5. la previsione della possibilità di svolgere attività lavorativa per lo straniero che ha titolo di soggiornare sul territorio nazionale in ragione di disposizioni di legge senza dover dimostrare il possesso di risorse economiche

Nonostante la previsione di tali interventi (certamente positivi), i canali di ingresso restano ancora legati ad una disciplina delle quote che presenta profili di astrattezza e le risposte alla precarizzazione socio-economica del migrante appaiono ancora inadeguate. A ciò va aggiunto che il disegno di legge delega contiene dichiarazioni di contenuto e sarà pertanto necessario valutare come tali principi verranno tradotti nella pratica. L'iter di approvazione avrà inoltre tempi certamente lunghi e incontrerà verosimilmente molte resistenze.

Occorre infine rilevare altre due situazioni problematiche: il rinnovo del permesso di soggiorno al compimento della maggiore età e la condizione dei minori neo-comunitari¹⁹. I minori stranieri non accompagnati maggiori di 15 anni che restano in comunità, seguono un percorso formativo e ottengono un contratto di lavoro, al compimento dei 18 anni in moltissimi casi non riescono a ottenere un permesso di soggiorno e possono dunque essere espulsi. Attualmente, infatti, molte Questure non rilasciano alcun permesso di soggiorno alla maggiore età ai minori stranieri non accompagnati che non rispondono ai requisiti introdotti dalla Legge Bossi-Fini (ovvero esser entrati in Italia prima del compimento dei 15 anni e aver seguito un progetto di integrazione per 2 anni)²⁰, anche se sono affidati o sottoposti a tutela. Questa interpretazione restrittiva

¹⁹ Il testo di seguito riportato è tratto da Gruppo di Lavoro per la Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, *Terzo rapporto di aggiornamento sul monitoraggio della Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia, 2006-2007*, pagg. 88-89.

²⁰ T.U. 286/98, art. 32 comma 1-bis e ter.

della legge è illegittima in quanto contraria alle sentenze della Corte Costituzionale del 2003 e del Consiglio di Stato del 2005 che hanno affermato molto chiaramente che a un minore affidato o in tutela può essere rilasciato un permesso di soggiorno anche se non ha i requisiti dei 3 anni di permanenza e 2 anni di progetto di integrazione²¹. Tale prassi ha conseguenze molto negative, in quanto da una parte disincentiva i minori che sono entrati in Italia dopo il compimento dei 15 anni, che sono la maggior parte, a seguire un percorso di integrazione e dall'altra parte incentiva i minori ad entrare in Italia prima del compimento dei 15 anni, con un conseguente abbassamento dell'età media dei minori stranieri non accompagnati presenti.

I minori neo-comunitari rappresentano il 36% dei minori stranieri non accompagnati presenti in Italia e, con l'entrata della Romania e della Bulgaria nell'Unione Europea, il 1 gennaio 2007, ad essi non si applica più la normativa sugli extracomunitari, tra cui la competenza del Comitato minori stranieri, il rilascio del permesso di soggiorno "per minore età" ecc. La normativa sulla libera circolazione dei cittadini europei non chiarisce però adeguatamente come debbano essere disciplinati il soggiorno e il ritorno nel Paese d'origine dei minori non accompagnati comunitari.

Raccomandazioni del Comitato per la promozione e la protezione dei diritti umani

Oltre a ribadire la necessità di garantire tempi certi per il rinnovo dei permessi di soggiorno e richiedere un pieno riconoscimento dei diritti dei migranti nelle more del rinnovo del permesso di soggiorno, in vista dell'emanazione di una nuova normativa sull'immigrazione si enunciano alcune ulteriori raccomandazioni:

- è necessario introdurre meccanismi di ingresso che consentano l'incontro nel paese tra domanda e offerta di lavoro: in questa prospettiva è auspicabile l'introduzione di un **titolo di ingresso per ricerca di lavoro** e di forme di conversione dei permessi di soggiorno brevi in permessi per soggiorni lunghi;
- è necessario valorizzare quegli istituti come il **ricongiungimento familiare e lo sponsor** che assicurano elasticità alla disciplina degli ingressi;
- al fine di superare lo stretto legame tra il soggiorno dello straniero e il mantenimento del posto di lavoro e uscire quindi dalla "precarizzazione" della condizione del migrante è possibile introdurre **meccanismi di regolarizzazione individuale** fondati sul decorso del tempo e su indici di integrazione, nonché attribuire al migrante una ragionevole **prospettiva di stabilizzazione**, ridefinendo requisiti e procedure per il rinnovo dei vari permessi di soggiorno;
- occorre omogeneizzare le prassi in relazione al rilascio del permesso di soggiorno alla maggiore età, consentendo il rilascio del permesso ai minori affidati o sottoposti a tutela senza la dimostrazione di requisiti temporali rigidi²².

²¹ La sentenza della Corte Costituzione 198/2003 e la sentenza del Consiglio di Stato 1681/2005 affermano che i requisiti stabiliti dal primo comma dell'art. 32 T.U. 286/98 (affidamento o tutela) e i requisiti stabiliti dai commi 1bis e ter dello stesso articolo (ingresso da almeno 3 anni e partecipazione a un progetto di integrazione per almeno 2 anni) sono alternativi e non concorrenti.

²² La medesima raccomandazione è stata espressa dal Gruppo di Lavoro per la Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza nel *Terzo rapporto di aggiornamento sul monitoraggio della Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia 2006-2007*, pag. 89.

PARTE 2: TEMATICHE RELATIVE ALLE DISPOSIZIONI GENERALI DEI PATTI

2.1.1. IMMIGRAZIONE

2.1.1.3. Centri di permanenza temporanea e assistenza (CPTA): espulsioni e rimpatri

Riferimento

CCPR 15: Il Comitato, mentre prende atto dei dinieghi da parte dello Stato parte, è preoccupato a causa di numerose asserzioni secondo le quali stranieri trattenuti nel Centro di Permanenza Temporanea e Assistenza di Lampedusa (CPTA) non vengono informati in modo appropriato dei loro diritti, non hanno accesso ad un avvocato e subiscono l'espulsione collettiva. Pur tenendo conto delle difficoltà che incontrano le autorità italiane a causa dell'elevato numero di immigrati che arrivano a Lampedusa, il Comitato è preoccupato che alcuni richiedenti asilo possano essere stati privati del diritto di chiedere asilo. E' inoltre preoccupato di informazioni in base alle quali le condizioni di detenzione in questo centro sono insoddisfacenti in termini di sovraffollamento, igiene, cibo e assistenza sanitaria; alcuni immigrati hanno subito maltrattamenti e non sembrano potersi effettuare controlli regolari e indipendenti nei CPTA (articoli 7, 10 e 13 del Patto).

Lo Stato parte dovrebbe tenere costantemente aggiornato il Comitato sulle inchieste giudiziarie e amministrative in corso su questa questione e porre in essere tutte le azioni necessarie per assicurare l'adempimento dei suoi obblighi a norma degli articoli 7, 10 e 13 del Patto. Il Comitato richiama la natura assoluta del diritto di ogni persona a non essere espulsa verso un paese in cui possa affrontare tortura o maltrattamenti e il correlato obbligo dello Stato parte di assicurare, in ogni circostanza, che la situazione di ogni immigrato sia considerata individualmente. Lo Stato parte è invitato a trasmettere al Comitato informazioni dettagliate sugli accordi di riammissione conclusi con altri Stati, in particolare con la Libia, e sulle garanzie, se ce ne sono, che questi accordi contengono in relazione ai diritti delle persone deportate.

CCPR 18: Il Comitato si dispiace che siano state date informazioni insufficienti circa la misura in cui il diritto alla vita privata e familiare sia preso in considerazione dalla autorità giudiziaria quando la condanna penale di uno straniero sia accompagnata da un ordine di espulsione dal territorio italiano (articolo 17 del Patto).

Lo Stato parte dovrebbe assicurare che qualunque restrizione del diritto alla vita privata e familiare sia in accordo con il Patto. Dovrebbe fornire maggiori informazioni sulle restrizioni all'espulsione secondo la legge italiana, ed anche sul modo in cui esse vengono applicate dalla polizia e dalla autorità giudiziaria.

Inquadramento della tematica

La gravità della situazione dei migranti nei Centri di Permanenza Temporanea e Assistenza (CPTA) e in particolare alcuni dati e fatti attinenti al centro di Lampedusa hanno spinto il Comitato delle Nazioni Unite per i diritti umani a richiamare il Governo italiano e ad adottare gravi raccomandazioni.

In particolare, il 2 novembre 2005, al termine dell'esame del quinto rapporto periodico del Governo italiano sull'attuazione Patto Internazionale sui diritti civili e politici, CCPR ha ritenuto la situazione nei CPTA talmente preoccupante da attivare la procedura speciale di follow up (regola 71, paragrafo 5, del Regolamento di procedura del Comitato) chiedendo al Governo italiano di fornire informazioni dettagliate entro 1 anno (2 novembre 2006), informazioni che non ci risulta l'attuale Governo Prodi abbia inviato.

Già nel novembre del 2004 CESCR aveva - al termine dell'esame del rapporto del Governo sull'attuazione del Patto Internazionale sui diritti economici, sociali e culturali - formalmente raccomandato al Governo italiano di ratificare la Convenzione ONU sulla protezione dei diritti dei lavoratori migranti e dei membri delle loro famiglie (adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 18 dicembre 1990) al fine di garantire tutti i diritti fondamentali in capo ai migranti anche irregolari.

La raccomandazione di CESCR è rimasta inattuata. L'attuale Governo, tuttavia, nella persona del Ministro della Solidarietà Sociale Ferrero, ha espresso pubblicamente, nel marzo 2007, l'intenzione di ratificare la Convenzione ONU.

Leggi nazionali di riferimento e loro applicazione

Il principale riferimento legislativo per i respingimenti rimane l'art. 10 della legge T.U. 286 del 1998 (c.d. legge Turco-Napolitano). L'espulsione amministrativa è disciplinata dall'articolo 13 del T.U., mentre il successivo art. 14 disciplina il trattenimento nei CPT.; tali articoli sono stati poi modificati dalla legge 189/2002 e dal relativo regolamento di attuazione DPR 334/2004.

Centri di permanenza temporanea (CPT)

Per quanto riguarda i centri di permanenza temporanea, fin dalla loro istituzione sono stati oggetto di preoccupazioni e forti critiche da parte di associazioni e enti di tutela. Nel gennaio del 2004 Medici Senza Frontiere, dopo aver svolto un monitoraggio completo dei centri, ha presentato il rapporto "CPTA: Anatomia di un fallimento" (Sinnois editrice) denunciando gravi carenze all'interno dei CPTA: assenza collaborazione con il SSN; scarso livello assistenza psicologica; mancanza strutture per l'isolamento di categorie vulnerabili; 60/70% dei trattenuti provenienti dal carcere; uso eccessivo di psico-farmaci; violazioni procedure di asilo; ingerenza delle forze di polizia nella gestione dei centri; precluso l'accesso a enti esterni.

Nel giugno del 2006 è stata istituita, presso il Ministero dell'Interno, una "Commissione per le verifiche e le strategie dei centri" che ha visto coinvolte anche enti e associazioni attive nel settore ed è stata presieduta da S. De Mistura.

Dopo aver visitato non solo i CPT ma anche i CdI e i CPA (centri di prima accoglienza) la Commissione è pervenuta ad una serie di conclusioni che in massima parte ricalcano le criticità rilevate nel corso degli anni rispetto al sistema della detenzione amministrativa:

1. viene rilevato come fattore particolarmente critico la presenza di **ex detenuti e overstayers** nei centri;
2. le Prefetture non hanno fornito i dati richiesti in modo esaustivo e vi è particolare incertezza sui costi reali del sistema;
3. si sottolinea che le convenzioni per la gestione vengono stipulate a seguito di licitazione privata e vi è un'enorme **varietà nelle modalità di gestione e servizi offerti**;
4. particolare preoccupazione si esprime sul versante del **rispetto dei diritti** dei trattenuti con particolare riferimento all'assistenza legale giudicata del tutto insufficiente;
5. si sottolinea come manchi un sistema unico per la classificazione dei dati sanitari e **scarsi risultano i rapporti con il SSN**(ASL /SERT);
6. si esprime **preoccupazione rispetto ai respingimenti alla frontiera** e alla inadeguatezza dei servizi di informazione nelle aree di arrivo.

In generale, sul sistema dei centri la Commissione conclude che:

- non risponde alle problematiche del fenomeno migratorio;
- non consente una gestione efficace dell'immigrazione irregolare;
- richiede miglioramenti soprattutto sul versante del rispetto dei diritti;
- comporta disagi alle forze dell'ordine;
- comporta costi elevatissimi con risultati non commisurati.

La Commissione riconosce esplicitamente "l'inefficienza e le lacune legislative del sistema" e specifica che "il sistema attuale di trattenimento non risponde alle complesse problematiche del fenomeno migratorio" e che la politica degli ingressi e dei soggiorni deve cambiare.

Per quanto concerne il trattenimento di minori nei CPT, CPA e CiD²³, la Commissione ha rilevato che «*la situazione degna di maggiore attenzione è risultata quella del centro di Lampedusa, nel quale nel 2006 sono transitati 18.115 stranieri, di questi 1.554 sono risultati minori*».

A questi vanno aggiunti tutti i sedicenti minori che, ad un accertamento dell'età mediante la sola radiografia del polso, risultano maggiorenni. I minori soli - identificati come tali - vengono generalmente trasferiti in strutture di accoglienza dedicate.

In particolare, i minori non accompagnati (anche richiedenti asilo) che giungono via mare, secondo la prassi attualmente prevalente, non vengono ulteriormente detenuti dopo la permanenza presso il centro di Lampedusa. La Commissione De Mistura «*ha riscontrato che il percorso dei minori non accompagnati che vengono assegnati ad istituti specializzati non è sempre sufficientemente monitorato. [...] Gli standard internazionali richiedono che i minori siano accolti presso luoghi che dispongano di personale appositamente formato e, dalle informazioni attualmente disponibili, non si può affermare che questo accada sempre*»²⁴.

Esiste un rischio elevato di fughe e conseguente irreperibilità di questi minori sul territorio. Mentre si rileva che «*(l) a maggior parte dei nuclei familiari con minori, anche assai piccoli, non di rado neonati, che raggiungono le coste meridionali subiscono una detenzione sistematica, essenzialmente nei CPA e nei CID, luoghi la cui natura detentiva le autorità appaiono spesso riluttanti ad ammettere e che la stessa attenzione dell'opinione pubblica non sembra cogliere fino in fondo – per quanto la limitazione della libertà personale, per la maggior parte dei casi, sia dato indubitabile*»²⁵.

Espulsioni collettive e accordi bilaterali di riammissione

Tra l'ottobre del 2004 e il luglio del 2005 si sono verificati a Lampedusa respingimenti immediati verso la Libia e respingimenti differiti su ordine del questore che non hanno garantito una identificazione certa dei migranti espulsi, né una effettiva possibilità di ricorso o di accesso alla procedura di asilo. Di fronte alle denunce documentate presentate dalle organizzazioni non governative e dalle associazioni e confermate dalla Corte Europea dei diritti umani e dal

²³ Gruppo di Lavoro per la Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, *Terzo rapporto di aggiornamento sul monitoraggio della Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia, 2006-2007*, pag. 90.

²⁴ Ibidem.

²⁵ Amnesty International *Fuori dal buio: un anno dalla parte dei minori migranti. Aggiornamento al rapporto Invisibili – I diritti umani dei minori migranti e richiedenti asilo detenuti all'arrivo alla frontiera marittima italiana* pubblicato il 23 febbraio 2007. Nel momento in cui una delegazione della Sezione Italiana di Amnesty International ha visitato il centro "S. Anna" a Isola Capo Rizzuto (Crotone), il 24 gennaio 2007 (quindi un periodo dell'anno particolarmente calmo dal punto di vista degli arrivi), all'interno dello stesso risultavano alloggiate, tra le 174 persone presenti (tra CID e CPA): due donne eritree in gravidanza; due donne, di cui una eritrea ed una etiope, ognuna delle quali con un bambino di un mese; una famiglia eritrea con un bambino di 11 mesi; una famiglia dell'Azerbaijan con una minore di 15 anni.

Parlamento Europeo, il precedente Governo aveva assicurato (marzo 2006) che non si sarebbero eseguiti dei respingimenti collettivi bensì “provvedimenti individuali di respingimento a esecuzione immediata”. Il governo Prodi ha dichiarato che non effettuerà espulsioni di soggetti verso paesi che non hanno firmato la Convenzione sui rifugiati del 1951, Libia compresa. Va inoltre aggiunto che la presenza di operatori dell’UNHCR nel centro di Lampedusa, misura attuata dal Governo in carica, contribuirà certamente a garantire un accesso corretto alle procedure di asilo e, si auspica, evitare l’adozione di misure lesive dei diritti dei richiedenti asilo. E’ necessario tuttavia monitorare costantemente il rispetto di tali condizioni.

Si segnala, a tale proposito, che in base al rapporto della Commissione de Mistura, il numero dei provvedimenti di respingimento emanati dalla Questura di Agrigento (competente per Lampedusa) nel 2006 risulta particolarmente elevato (6838) rispetto al numero degli arrivi (circa 18.000). Ovviamente ciò non dimostra che i provvedimenti di respingimento siano stati notificati con modalità atte a impedire l’accesso di potenziali richiedenti asilo al territorio (cioè in tempi eccessivamente rapidi e in forma collettiva) ma costituisce certamente un elemento di cui tener conto e un indice dell’opportunità di monitorare la corretta applicazione della legge e delle procedure di asilo.

La stessa Commissione chiarisce infatti che il respingimento immediato in frontiera deve rispettare il diritto interno e internazionale e non porsi in contrasto con il diritto di asilo. In questo senso si sottolinea come l’inadeguatezza dei servizi di informazione alla frontiera possa determinare gravi pregiudizi per le persone (soprattutto per quanto concerne l’asilo). In particolare si chiarisce che “il respingimento disposto dal Questore suscita perplessità poiché lo straniero potrebbe essere allontanato senza che sia stato possibile per l’autorità giudiziaria convalidare il provvedimento di allontanamento.

Per quanto riguarda il **respingimento di minori**²⁶, la Commissione De Mistura ha rilevato che nell’esito della prova radiologica non è indicata la presenza né l’entità di un range di errore; non vengono disposti ulteriori accertamenti al fine di operare una comparazione tra più strumenti diagnostici e l’esame non avviene con il coinvolgimento di psicologi e mediatori culturali, ritenendo che vi sia «un rischio concreto che un certo numero di minori possa essere erroneamente destinatario di misure di espulsione o respingimento ed essere pertanto trattenuto nei CPTA». Inoltre non sempre nella certificazione dei risultati della perizia e nei successivi provvedimenti delle autorità viene applicato il principio della presunzione della minore età²⁷. Infine se l’adolescente dichiara di essere maggiorenne (come accade per molte ragazzine sfruttate nella prostituzione, indotte dai loro sfruttatori a dichiararsi maggiorenni) in genere non viene effettuato l’accertamento.

È stata rilevata poi una preoccupante prassi per cui nei confronti di alcune famiglie straniere giunte al porto di Ancona senza documenti idonei da Paesi a rischio sono stati presi provvedimenti di separazione dei minori dai loro genitori²⁸. Secondo il Rapporto della Commissione De Mistura, i nuclei familiari (molto spesso richiedenti asilo), per evitare tale separazione, preferirebbero essere riammessi in Grecia. È stato inoltre segnalato il respingimento verso la Grecia di alcune decine di minori non accompagnati, tra cui alcuni afgani, dal porto di Venezia.

Non appena un minore straniero non accompagnato viene identificato come tale, deve essere segnalato al Comitato minori stranieri che, dopo aver effettuato le indagini nel Paese d’origine,

²⁶ Il testo di seguito riportato è tratta da Gruppo di Lavoro per la Convenzione sui diritti dell’infanzia e dell’adolescenza, *Terzo rapporto di aggiornamento sul monitoraggio della Convenzione sui diritti dell’infanzia e dell’adolescenza in Italia*, 2006-2007, pagg. 89-90.

²⁷ Tale principio è stabilito, nel sistema della giustizia penale, dall’art. 8 del DPR 448/88: «Qualora, anche dopo la perizia, permangono dubbi sulla minore età, questa è presunta ad ogni effetto».

²⁸ Comunicato stampa congiunto UNHCR – Save The Children Italia.

può disporre il **rimpatrio assistito** al fine di ricongiungere il minore alla sua famiglia²⁹. Nel 2006 il Comitato Minori Stranieri ha disposto 8 provvedimenti di rimpatrio assistito. Risulta che anche minori che chiedono il rimpatrio o minori molto piccoli provenienti da famiglie adeguate, per i quali il rimpatrio sarebbe nel loro superiore interesse, non vengano rimpatriati, in violazione del diritto all'unità familiare di questi minori. Inoltre, la normativa vigente non stabilisce adeguatamente i criteri e le procedure per garantire che il rimpatrio sia adottato esclusivamente nel superiore interesse del minore³⁰ (non è prevista alcuna valutazione nel merito da parte della Magistratura minorile³¹, non sono chiari i criteri applicati dal Comitato per decidere il rimpatrio, né è adeguatamente garantito il diritto del minore di essere ascoltato e che la sua opinione sia tenuta debitamente in considerazione tenuto conto dell'età e grado di maturità³²). Infine, risulta che non sempre vengano proposti ai minori rimpatriati progetti di reinserimento adeguati ai loro bisogni e ai loro desideri.

Stato di attuazione delle raccomandazioni

Dalla raccomandazione del CCPR il sistema dei CPT è rimasto in piedi ma, come si è detto, sono stati attuati alcuni significativi cambiamenti. Per quanto riguarda il centro di Lampedusa, va innanzitutto specificato che da diverso tempo, il centro non risulta avere natura giuridica di CPT ma di centro di prima accoglienza e soccorso. E' inoltre attualmente garantita la presenza dell'UNHCR, dell'OIM e della Croce Rossa e l'accesso a enti esterni (MSF ha la possibilità di seguire i casi di stranieri con problemi di salute che necessitano di follow-up incontrati nella fase di assistenza agli sbarchi). E' inoltre in costruzione una nuova struttura di maggiori dimensioni che prenderà il posto dell'attuale centro.

Per quanto riguarda eventuali future modifiche al sistema dei centri, in più punti la Commissione De Mistura ribadisce che è necessario creare **vie più incisive e realistiche di ingresso regolare** per affrontare il fenomeno migratorio e che tali strumenti devono contemperare esigenze di controllo e sicurezza con le legittime aspirazioni degli stranieri.

Si propone in particolare lo "**svuotamento**" dei centri tramite alcune misure puntuali da introdurre nell'ordinamento giuridico:

1. Indicazione di alcune categorie di stranieri che "non andrebbero trattenute" (ex detenuti; persone bisognose di protezione; colf/badanti; malati);
2. Soluzione alternativa all'emanazione di un provvedimento di espulsione per gli "overstayers";
3. Possibilità di rimpatrio concordato o assistito per coloro che collaborano all'identificazione con possibilità di rientro successivo regolare sul territorio;
4. Sistema di regolarizzazione *ad personam* (non definito nei dettagli) basato su parametri con il "radicamento sul territorio" e l'assenza di pericolosità sociale.

Si propone inoltre che **l'emanazione dei provvedimenti di espulsione** venga affidata **all'autorità giudiziaria** su richiesta dell'autorità di polizia e il **superamento dell'istituto del**

²⁹ T.U. 286/98, art. 33; D.P.C.M. 535/99, artt. 2, 5, 7. Il rimpatrio assistito si differenzia dall'espulsione in quanto deve essere adottato ai fini di protezione e di garanzia del diritto all'unità familiare e non come sanzione della violazione delle norme sull'ingresso e il soggiorno degli immigrati.

³⁰ «L'art. 3 [della Convenzione] afferma che in tutte le decisioni relative ai bambini, di competenza delle istituzioni pubbliche o private di assistenza sociale, dei tribunali, della Autorità amministrativa o degli organi legislativi, l'interesse superiore del bambino deve essere una considerazione preminente» in. Commento Generale n. 6 del Comitato ONU, punto 19 e ss.

³¹ L'art. 33, comma 2-bis del T.U. 286/98 si limita a prevedere il nulla osta dell'Autorità Giudiziaria nel caso risulti instaurato nei confronti del minore un procedimento giurisdizionale.

³² «I bambini devono essere sempre informati sulle soluzioni relative alla loro tutela e rappresentanza legale, e le loro opinioni vanno tenute in considerazione» in Commento Generale n. 6 del Comitato ONU, punto 37.

respingimento disposto dal Questore, in quanto non presenta garanzie sufficienti, in termini di diritto alla difesa per lo straniero.

Il sistema dei CPT, secondo la Commissione, dovrebbe comunque rimanere seppure notevolmente ridotto (si indica la misura massima di 5 giorni per gli "overstayers" o gli identificati, in mancanza di regolarizzazione o rimpatrio concordato o 20 giorni per i non identificati o che non collaborano in tal senso). Si conserva in tal modo una forma di privazione della libertà in assenza di reato, seppure attuata in strutture che si raccomanda funzionino in modo molto diverso. In particolare deve essere garantita un'informazione specifica e mirata; numero maggiore di interpreti; spazi di ascolto riservati; forme di sostegno per categorie vulnerabili; libertà di corrispondenza, accesso a enti esterni, pieno coinvolgimento della ASL e imputazione degli oneri a un fondo nazionale e non a singole convenzioni tra Asl e Prefetture, garanzia di servizi di assistenza sociale e psicologica, omogeneità nella predisposizione di interventi ricreativi, standard di vitto e alloggio adeguati e omogenei.

Il DDL Amato Ferrero, accogliendo in buona parte rilievi e raccomandazioni della Commissione prevede:

"Il superamento dell'attuale sistema dei centri di permanenza temporanea e di assistenza, valorizzandone la funzione di accoglienza, di soccorso e di tutela dell'unità familiare. I Centri non saranno più il proseguimento del carcere in altra forma che oggi riguarda molti irregolari. Saranno varate nuove procedure per identificare gli stranieri durante la detenzione e avviarli all'espulsione senza passare per i Ctp, anche attraverso programmi di rimpatrio assistito. Gli stranieri sbarcati o individuati in Italia come irregolari o in condizioni di bisogno saranno accolti, per un periodo di tempo limitato, in strutture di accoglienza non a carattere detentivo dove gli stranieri saranno ospitati e informati sulle normative italiane. Gli stranieri da espellere saranno inseriti in strutture istituite allo scopo di esecuzione dell'espulsione che prevedono una permanenza ridotta e servizi e assistenza necessari a garantire i diritti fondamentali. I Centri saranno «trasparenti»: nel rispetto della privacy degli ospiti. E' prevista la possibilità di accesso da parte delle autorità politiche, della associazioni che si occupano di assistenza e dei giornalisti".

Anche in questo caso è necessario ribadire la necessità di verificare l'applicazione dei principi con tenuti nel disegno di legge delega, ma si esprime comunque apprezzamento per l'accoglimento di proposte presenti nel rapporto della Commissione de Mistura e già sollevate negli ultimi anni da diversi enti e associazioni.

Raccomandazioni del Comitato per la promozione e la protezione dei diritti umani

Sostanzialmente in linea con le conclusioni e raccomandazioni della Commissione De Mistura, si raccomanda che:

- Il trattenimento debba essere applicato come misura di estrema ratio dopo che tutte le altre possibilità sono state esperite (rimpatrio concordato, regolarizzazione).

Si chiede quindi al **Parlamento** l'emanazione di disposizioni atte a garantire il progressivo definitivo superamento del sistema dei centri di permanenza temporanea.

In una fase transitoria, si chiede invece al **Ministero dell'Interno**, Dipartimento per le Libertà civili e l'immigrazione, un monitoraggio costante del rispetto dei diritti e delle procedure previste all'interno dei centri.

Il trattenimento in CPT rappresenta una coercizione della libertà personale largamente discrezionale nei suoi presupposti applicativi, sottratta a un effettivo controllo giurisdizionale e sproporzionata rispetto al provvedimento di espulsione alla cui esecuzione è finalizzata e sostanzialmente inutile anche al fine dichiarato.

Per quanto concerne l'espulsione, la gamma delle risposte alle possibili situazioni di irregolarità deve essere calibrata sulla base del diverso grado di inserimento nella realtà socio-economica e la misura va quindi riservata alle ipotesi di irregolarità più gravi;

Si concorda inoltre con le raccomandazioni della Commissione De Mistura relativamente all'emanazione dei provvedimenti di espulsione, che deve essere affidata all'autorità giudiziaria su richiesta dell'autorità di polizia e sul superamento dell'istituto del respingimento disposto dal Questore.

Si raccomanda infine al **Governo** la ratifica urgente e piena attuazione della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti dei lavoratori migranti e dei membri delle loro famiglie.

PARTE 2: TEMATICHE RELATIVE ALLE DISPOSIZIONI GENERALI DEI PATTI

2. 1. EGUAGLIANZA E NON DISCRIMINAZIONE

2.1.2. Razzismo e xenofobia

2.1.2.1 . Istituzione di osservatori locali

Riferimento

CESCR 16: Nonostante le misure adottate dallo Stato parte per combattere il razzismo e la discriminazione, il Comitato rimane preoccupato della limitata applicazione di tali misure, in particolare del fatto che gli osservatori sul razzismo e la discriminazione a livello locale e regionale non siano ancora completamente istituiti, come previsto dall'art. 44 del Decreto Legislativo N. 286 del 25 Luglio 1998.

CESCR 35: Il Comitato raccomanda allo Stato parte di applicare effettivamente la legislazione ed i programmi adottati contro il razzismo e la discriminazione, attraverso l'istituzione di osservatori in tutto il territorio nazionale, conformemente all'articolo 44 del Decreto Legislativo n. 286 del 25 luglio 1998, e provvedendovi con adeguate risorse umane e finanziarie.

II. 1. 2. 2 - EPISODI DI ODISO RAZZIALE

Riferimento

CCPR 12: Il Comitato, pur apprezzando le iniziative adottate dallo Stato parte per combattere la discriminazione razziale e l'intolleranza, rimane preoccupato riguardo ad alcune riferite denunce di discorsi di odio razziale, incluse affermazioni attribuite a certi politici nei confronti di stranieri, arabi e musulmani, come pure di Rom (art. 20 del Patto).

Lo Stato parte dovrebbe ricordare, regolarmente e pubblicamente, che i discorsi di odio razziale sono proibiti per legge e prendere provvedimenti solleciti per deferire all'autorità giudiziaria i responsabili. Il Comitato dovrebbe ricevere informazioni più dettagliate su questa questione, inclusi dati statistici su denunce, processi e sentenze, come anche esempi concreti.

Inquadramento della tematica

Il recente Rapporto del Relatore Speciale delle Nazioni Unite sulla situazione in Italia rispetto ai fenomeni del razzismo, della discriminazione sociale e della xenofobia (*Report of the Special Rapporteur on Contemporary Forms of Racism, Racial Discrimination, Xenophobia and Related Intolerance*, presentato il 15 febbraio 2007, alla 4° Sessione del Consiglio ONU per i diritti umani, dallo Special Rapporteur Doudou Diène) evidenzia una situazione di preoccupazione a fronte dell'esistenza di fenomeni di razzismo e di discriminazione a danno delle comunità nomadi e di talune categorie di immigrati.

Particolare allarme deriva dalle informazioni su episodi di schiavizzazione nel settore agricolo, sulla diffusione del lavoro irregolare e sulle condizioni di lavoro, precarie fino ai limiti dell'abuso in molti comparti occupazionali, per la vulnerabilità delle donne impiegate (in particolare nel lavoro domestico), per l'alta e crescente diffusione della prostituzione.

Il rapporto manifesta preoccupazione per l'assenza di accordi bilaterali con la comunità musulmana, vittima di atteggiamenti di particolare diffidenza, nonché per il mancato riconoscimento giuridico di Sinti e Rom come minoranza nazionale.

In questo quadro lo Special Rapporteur ha tuttavia osservato anche l'emergere di fattori e tendenze positivi nel combattere le dinamiche del razzismo, della discriminazione e della xenofobia nell'ambito della società italiana, riflesso in una chiara volontà politica del nuovo Governo italiano per combattere questi fenomeni.

Il 3° Rapporto sull'Italia dell' ECRI, la Commissione Europea contro il razzismo e l'intolleranza³³, pur riconoscendo progressi in vari settori rispetto alle raccomandazioni poste nel rapporto precedente, rileva *"l'aumento in Italia del ricorso a discorsi razzisti e xenofobi in politica riguardanti essenzialmente extracomunitari, i Rom, i Sinti e i musulmani"*. Denuncia inoltre, lo stato di vulnerabilità di specifici gruppi: richiedenti asilo, comunità rom, comunità musulmane, vittime di tratta.

L'UNAR (Ufficio Nazionale Antidiscriminazioni Razziali), costituito nel novembre 2004, nell'ambito delle proprie funzioni di monitoraggio dei fenomeni di discriminazione, da evidenza nel rapporto annuale 2006 (*"Un anno di attività contro la discriminazione razziale"*, Rapporto UNAR 2006) delle tipologie e del contenuto delle denunce di discriminazioni pervenute. Nel corso del 2006, dalle 10.000 chiamate al Contact Center nazionale, emergono prevalentemente denunce o richieste di supporto a fabbisogni d'integrazione sociale; nondimeno appare estremamente rilevante il bisogno di essere orientati nel difficile sistema normativo e procedurale.

Quanto agli ambiti in cui si denunciano atti discriminatori, il contesto nel quale si registrano il maggior numero di episodi è:

- il "lavoro", che assorbe quasi il 32% degli eventi denunciati,
- seguito dall' "abitazione" che rappresenta quasi il 13 %.

Si registrano episodi di discriminazione anche in contesti in cui l'incontro tra italiani e immigrati è solo occasionale:

- "forze dell'ordine" (10,6%);
- "erogazione di servizi da pubblici esercizi" (10,1%) ed
- "erogazione di servizi da enti pubblici" (8,7%).

Altresì rilevanti, pur con percentuali inferiori, sono le seguenti indicazioni: fenomeni di discriminazione vengono denunciati anche in contesti più ampi come quello

- della "vita pubblica" (6%),
- della "scuola e dell'istruzione" (5%),
- dell'"informazione e dei mass media" (5%),
- del "trasporto pubblico" (4,1%).

In particolare, analizzando l'operato dei media, si registra la diffusa prassi di ricorrere a generalizzazioni e stereotipi che sovrappongono ai casi specifici le appartenenze etniche, e portano ad identificare gli individui nell'unica categoria corrispondente alla nazionalità. Il tema

³³ ECRI, Commissione Europea contro il razzismo e l'intolleranza, 3° Rapporto sull'Italia, 16 dicembre 2005, V. www.coe.int/t/e/human_rights/ecri/1-ECRI/2-Country-by-country_approach/Italy/Italy%20third%20report%20-%20cri06-19%20Italian.pdf

In occasione della tavola rotonda tenutasi a Roma il 3 maggio 2007, su Razzismo e xenofobia nel discorso pubblico e nella sfera pubblica, e sulla Lotta al razzismo e alla discriminazione, ECRI ribadisce che *"in Italia i cittadini extracomunitari, Rom, Sinti e i Musulmani sono oggetto di pregiudizio e discriminazione in un ampio raggio di settori. In assenza di una politica nazionale che migliori la situazione delle popolazioni Rom e Sinti e permetta la lotta al pregiudizio che i suoi membri subiscono, molti di essi continuano a vivere in situazioni di marginalità e "de facto" segregazione dal resto della società italiana. Similmente i Musulmani hanno visto peggiorare la loro situazione, a causa delle generalizzazioni e delle associazioni fatte dai media e in dibattiti pubblici tra i loro membri e il terrorismo. Infine le modifiche alla legislazione sull'immigrazione hanno reso maggiormente precaria la situazione dei cittadini extracomunitari, esponendoli a maggior rischio di violazioni di diritti umani"*.

dell'immigrazione è costantemente presente nel dibattito politico, alimentando la contrapposizione tra gli schieramenti attraverso semplificazioni e allarmismi.

Il Ministro della Solidarietà Sociale Paolo Ferrero³⁴, nell'analisi sull'integrazione e la convivenza condotta tra 2006 e 2007 nelle regioni italiane, ha confermato le preoccupazioni degli osservatori, per una *governance* del fenomeno migratorio densa di contraddizioni e per il clima di allarmismo mediatico che interessa i migranti. Risultano urgenti, per il Ministro e più in generale per Governo italiano, un'ampia riforma del testo normativo sulla condizione degli stranieri in Italia, l'estensione della portata delle prestazioni previdenziali assicurate agli stranieri, la promozione dell'apprendimento della lingua italiana, l'adozione di una legge sulla libertà religiosa.

Leggi nazionali di riferimento e loro applicazione

Nel 1996 viene istituito l'Ufficio del *Ministro per le Pari Opportunità presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri*. Il Dipartimento per le Pari Opportunità viene istituito con il D.P.C.M. n. 405 del 28 ottobre 1997, modificato con i D.P.C.M. del 30 novembre 2000 e D.P.C.M. del 30 settembre 2004, che più recentemente ha sviluppato competenze e strumenti del Dipartimento.

Il Dipartimento, attualmente, è strutturato nei seguenti uffici:

- Ufficio per gli interventi in campo economico e sociale,
- Ufficio per gli interventi in materia di parità e pari opportunità,
- Ufficio per la promozione della parità di trattamento e la rimozione delle discriminazioni fondate sulla razza e sull'origine etnica.

In attuazione della direttiva europea 2000/43/CE, per la promozione del principio di parità di trattamento delle persone, il decreto legislativo 9 luglio 2003, n. 215 definisce il principio di parità di trattamento come assenza di qualsiasi discriminazione diretta e indiretta, prevedendo forme e modi entro i quali esercitare una tutela giurisdizionale. Il decreto citato, inoltre, istituisce presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri- Dipartimento per le Pari Opportunità, *l'Ufficio per la promozione della parità di trattamento e la rimozione delle discriminazioni fondate sulla razza o sull'origine etnica*. Con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 11 dicembre 2003, viene pertanto costituito l'*UNAR – Ufficio Nazionale Antidiscriminazioni Razziali*, divenuto operativo dal novembre 2004.

In attuazione delle norme sulla legittimazione ad agire in giudizio in nome e per conto delle vittime di discriminazione, il decreto interministeriale 16 dicembre 2005 istituisce *l'elenco delle associazioni e degli enti legittimati ad agire*.³⁵

Dal 2004 opera il *Comitato interministeriale contro la discriminazione e l'antisemitismo*, costituito presso il Ministero dell'Interno, con Decreto Ministeriale 30 gennaio 2004, con il compito di esercitare un costante monitoraggio sui pericoli di regressione verso forme di intolleranza, razzismo, xenofobia ed antisemitismo e di individuare gli strumenti educativi e sanzionatori.

L'Italia ha finanziato presso l'Alto Commissariato per i Diritti Umani di Ginevra la costituzione dell'Anti-discrimination Unit, una delle principali istituzioni poste in essere a seguito della Conferenza Mondiale di Durban del 2001. E' inoltre è membro fondatore dell'Ecri (Commissione

³⁴ “Viaggio nell'Italia dell'Immigrazione – racconto del viaggio del Ministro della Solidarietà Sociale nelle regioni italiane per ascoltare le istituzioni, le associazioni e i migranti”, 2007.

³⁵ Decreto Interministeriale 16.12.2005 “Istituzione dell'elenco delle associazioni e degli enti legittimati ad agire in giudizio in nome, per conto o a sostegno del soggetto passivo di discriminazione basata su motivi razziali o etnici di cui all'art. 5 del dec. legs. 9 luglio 2003, n. 215”

Europea contro il Razzismo e l'Intolleranza) organo indipendente composto di 44 membri che nell'ambito del Consiglio d'Europa combatte il razzismo, la xenofobia, l'antisemitismo e l'intolleranza nella prospettiva di una Europa senza barriere e conflitti.

L'Italia partecipa alle attività dell'EUCM (Osservatorio Europeo sul razzismo e la xenofobia), con sede a Vienna, che raccoglie e fornisce agli Stati membri dell'Unione europea rapporti sui fenomeni di intolleranza, razzismo e xenofobia a livello europeo. Uno degli strumenti principali di cui dispone l'EUCM è la rete RAXEN composta da 27 Punti Focali Nazionali che rappresentano i punti di accesso dell'Osservatorio a livello nazionale per quanto riguarda la raccolta di dati ed informazioni. L'EUCM verrà presto inglobato nelle competenze della nuova Agenzia per i diritti fondamentali dell'Unione Europea, istituita dal Regolamento CE n.168/2007, adottato dal Consiglio dell'Unione Europea il 15 febbraio 2007.

Preme precisare tuttavia, che i progressi compiuti a livello legislativo e l'istituzione di enti specifici ed i crescenti indici di attività che li connotano, sintono ancora, tuttavia, un deficit di effettività nell'attuazione delle previsioni normative e della tutela giurisdizionale (*law enforcement*), nonché più in generale carenze nella promozione di una diffusa educazione alla cittadinanza interculturale.

Stato di attuazione delle raccomandazioni

Il 3° Rapporto sull'Italia dell'ECRI³⁶, evidenzia progressi in un certo numero di settori rispetto alla condizione descritta nel 2002 dal rapporto precedente. Tra i mutamenti che le autorità italiane hanno introdotto nelle disposizioni legislative contro l'immigrazione, va segnalato l'istituzione dell'UNAR, organo specializzato per contrastare atti di discriminazione razziale, competente per assistere le vittime e sensibilizzare l'opinione pubblica sul fenomeno³⁷. Si registrano alcuni casi di applicazione della legislazione contro la discriminazione in materia di occupazione e di alloggio.

L'UNAR, in particolare, ha tra le sue funzioni: fornire assistenza alle vittime di comportamenti discriminatori, il monitoraggio di fenomeni di discriminazione, attività di ricerca, comunicazione e sensibilizzazione. L'UNAR ha consolidato la collaborazione e l'interscambio a livello locale, con i suoi *focal point*, con il terzo settore e con gli enti locali. I 6 focal point nazionali sono collocati a Torino, Milano, Padova, Roma, Napoli e Catania.

Significativi, benché circoscritti a settori specifici (semplificazione burocratica delle norme su ricongiungimento familiare, permessi di breve durata, permesso di lungo soggiorno), appaiono i provvedimenti assunti dal Governo italiano tra il 2006 e il 2007 in materia di immigrazione.

Il Governo, inoltre, ha mostrato notevole attivismo in una serie di proposte di legge e di iniziative potenzialmente di estremo interesse, sulle quali tuttavia, al di là di obiezioni puntali, è prematuro esprimere valutazioni in attesa di una loro effettiva attuazione.

Tra le proposte di legge citiamo la "Riforma della legge sulla cittadinanza"³⁸ o le "Misure per contrastare lo sfruttamento di lavoratori stranieri"³⁹.

Tra le iniziative attuate: la periodica convocazione della Consulta Islamica, costituita nel marzo 2006, l'approvazione della "Carta dei valori, della cittadinanza e dell'integrazione", la pubblicazione del Rapporto della Commissione De Mistura sulle condizioni dei Centri di Permanenza Temporanea, i lavori del "Comitato interministeriale contro la discriminazione e l'antisemitismo" che ha proposto, tra l'altro, la convocazione di una Conferenza internazionale sulla condizione delle popolazioni Rom e Sinti.

³⁶ ECRI, Commissione Europea contro il razzismo e l'intolleranza, 3° Rapporto sull'Italia, 16 dicembre 2005, cit

³⁷ Con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 11 dicembre 2003, viene pertanto costituito l'UNAR – *Ufficio Nazionale Antidiscriminazioni Razziali*, divenuto operativo dal novembre 2004.

³⁸ DDL approvato dal Consiglio dei Ministri il 4 agosto 2006

³⁹ DDL approvato dal Consiglio dei Ministri il 17 novembre 2006

Primaria importanza riveste il Disegno di legge delega⁴⁰ approvato dal Consiglio dei Ministri il 24 aprile 2007, volto ad una profonda rivisitazione del Testo Unico sull'immigrazione, dec. lgs. 286/1998⁴¹. Desta tuttavia preoccupazione la complessità e la lentezza dell'iter parlamentare che il DDL si appresta ad affrontare.

Più in generale, gli interventi del Governo risultano orientati ad incidere sul quadro normativo complessivo in materia di cittadinanza, immigrazione ed asilo, senza riuscire a rispondere a problematiche contestuali, e nondimeno dirimenti, connesse all'operare delle pubbliche amministrazioni. Parimenti, il contrasto ai fenomeni di razzismo e intolleranza non risulta come prioritario, benché fenomeni di pregiudizio e ostilità risultino in crescita sia nei confronti dei cittadini stranieri, che anche di neo-comunitari, o italiani (nel caso ad es. delle minoranze etniche come i Rom e Sinti, ovvero delle seconde generazioni).

L'istituzione su tutto il territorio nazionale di "centri di osservazione, informazione e assistenza legale per gli stranieri vittime di discriminazione" (art. 44 Dec. lgs. 286/98), promossi dalle regioni in collaborazione con province e comuni, sconta tutt'ora notevoli ritardi.

Solo la Regione Emilia-Romagna ha costituito, a partire dal 2007, un "Centro Regionale contro le discriminazioni". Inoltre la Provincia Autonoma di Bolzano ha costituito un analogo Osservatorio Provinciale sulle immigrazioni. Entrambi gli enti hanno avviato forme di contatto con l'UNAR.

L'UNAR, inoltre, ha articolato forme di collaborazione a livello locale con 6 focal point provinciali.

Nel complesso la situazione in Italia si presenta estremamente eterogenea e diversificata, sia in ragione di specificità territoriali, sia di ragioni istituzionali (le regioni, godendo di autonome competenze in materia, si muovono a velocità differenti). Esiste pertanto una serie di enti, dipartimenti o agenzie private, che svolgono compiti di ricerca e informazione sull'immigrazione e in parte sui fenomeni di discriminazione (in Piemonte, Lombardia, Toscana, Umbria, Lazio, Veneto, Campania): tuttavia tali enti non sono pienamente confacenti alla prescrizione dell'art.44 cit.

⁴⁰ "Disegno di legge delega al governo per la modifica della disciplina dell'immigrazione e delle norme sulla condizione dello straniero", V. testo e Dossier del Ministero dell'Interno ai link:
www.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/sezioni/servizi/legislazione/immigrazione/2007_04_24_Disegno_di_legge_delega_al_governo_per_la_modifica_della_disciplina_dellimmigrazione.html
www.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/assets/files/13/2007_04_24_riforma_testo_unico_immigrazione.pdf

⁴¹ Decreto Legislativo. 25 luglio 1998, n. 286, *Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero*

PARTE 2: TEMATICHE RELATIVE ALLE DISPOSIZIONI GENERALI DEI PATTI

2. 1. EGUAGLIANZA E NON DISCRIMINAZIONE

2.1.3. Discriminazione di genere

2.1.3.1. Consiglieri di eguaglianza

Riferimento

CCPR 8: Il Comitato nota con disapprovazione di non aver ricevuto da parte dello Stato parte informazioni precise relative ai risultati conseguiti dai "Consiglieri di parità" aventi il mandato di richiedere che siano posti in essere piani per eliminare la discriminazione di genere e di riferire i casi di discriminazione di genere all'autorità giudiziaria (articoli 3 e 26 del Patto).

Lo Stato parte dovrebbe intensificare il suo impegno per eliminare la discriminazione di genere e fornire al Comitato le informazioni suindicate, includendo dati statistici su denunce, processi e sentenze in materia di discriminazione di genere.

Inquadramento della tematica e legislazione di riferimento

La figura della Consigliera di Parità esiste in Italia da oltre venti anni, nonostante la sua storia abbia conosciuto diverse evoluzioni. È infatti con la legge 863/84 che viene istituita per la prima volta la figura della Consigliera di Parità a livello regionale, ammessa a partecipare, ma senza diritto di voto, alla Commissione regionale per l'impiego. In base alla legislazione italiana la Consigliera di Parità ha, a differenza delle sue omologhe nel contesto europeo, una connotazione "super partes".

E' la legge 125/1991 sulle azioni positive per realizzare l'uguaglianza sostanziale tra uomini e donne nel lavoro che ha, invece, istituito la figura della Consigliera di parità a tutti i livelli e ne ha definito il ruolo e le funzioni sul territorio nazionale, regionale e provinciale, attribuendole diritto di voto al Consiglio Regionale per l'impiego.

Grazie a questa legge si cominciano a configurare le prime linee di intervento codificate per le Consigliere di Parità. Le criticità e le carenze di questa legge (la nomina ed il funzionamento delle consigliere di parità, l'assegnazione di risorse adeguate allo svolgimento del ruolo in materia di occupazione e pari opportunità) sono state evidenziate in due successive relazioni della Commissione lavoro e previdenza sociale del Senato. La audizione dell'allora Ministra delle Pari Opportunità alla Commissione lavoro del Senato (3 Febbraio 1999) descriveva con molta accuratezza tanto le potenzialità del ruolo quanto le carenze che ne ostacolavano lo sviluppo.

Con il Decreto legislativo 23 maggio 2000, n. 196 la figura della Consigliera di Parità, per altro nominata Pubblico Ufficiale, è stata effettivamente dotata degli strumenti necessari ad adempiere ai suoi compiti. Il Decreto legislativo ha definito ed assicurato le condizioni di funzionamento degli Uffici delle Consigliere, istituendo un Fondo nazionale dedicato ed anche stabilendo la stipula di una convenzione quadro con Regioni e Province per garantire sedi ed attrezzature agli Uffici stessi.

Tale decreto è confluito, con alcune variazioni, negli articoli 12-20 del Decreto legislativo 198/2006 (11 aprile 2006, n. 198, G.U. n. 125 del 31.05.2006)- Codice delle pari opportunità tra uomo e donna, a norma dell'articolo 6 della legge 28 novembre 2005, n. 246. Allo stesso Decreto, inoltre, si deve il perfezionamento del profilo giuridico della Consigliera mediante la specificazione dei compiti assegnati e la configurazione di nuovi rapporti con gli organismi negoziali o istituzionali competenti in materia di mercato del lavoro.

In particolare, il Decreto ha ulteriormente valorizzato il ruolo della Consigliera di parità in quanto pubblico ufficiale, riprendendo tale indicazione nell'art. 1 insieme all'obbligo di segnalazione all'autorità giudiziaria dei reati. Alla possibilità di agire in giudizio (art. 5), si aggiunge infatti la possibilità di intervenire direttamente nei confronti dell'organismo, pubblico o privato, autore della discriminazione richiedendo la predisposizione di un piano di rimozione delle discriminazioni accertate che, una volta approvato e divenuto parte di un'azione di conciliazione, diventa vincolante. Il verbale di conciliazione infatti, in copia autenticata, diviene esecutivo con decreto del tribunale.

Monitoraggio della raccomandazione CCPR

In tale quadro legislativo il ruolo della Consigliera di Parità assume importanza significativa. Va però sottolineato, in parallelo, un contesto culturale in cui il tema delle discriminazioni di genere, compreso nelle sue molte accezioni, rivela discrepanze tra il piano giuridico e il piano della percezione sociale, e l'esercizio di tutte le funzioni della Consigliera di Parità si realizza in un modo non così lineare sia dal punto di vista dell'intervento di consulenza e di conciliazione sia da quello prettamente giuridico.

Non è un caso, infatti, che dall'analisi fatta dei rapporti delle Consigliere del 2004 il peso dell'attività antidiscriminatoria - azione giudiziale, conciliativa tra datori di lavoro e donna discriminata e di consulenza individuale e collettiva (datori di lavoro e/o le parti sociali di riferimento) - rispetto alla globalità delle azioni realizzate risulta complessivamente non troppo significativo: il 9,1% sul totale. Questi primi dati (ISFOL, Analisi dei rapporti annuali delle Consigliere di parità per l'anno 2004, a cura di Silvia Ciampi, Roma, 2006), unici disponibili allo stato attuale, sono emersi da un'indagine condotta dall'ISFOL (l'Istituto di ricerca incaricato della raccolta dati dei progetti delle consigliere di parità sul territorio nazionale) nell'ambito del Progetto relativo all'implementazione del sistema informativo/documentale dell'Ufficio della Consigliera Nazionale di Parità per l'anno 2006 (Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali – Ufficio della Consigliera Nazionale di Parità; ISFOL, Discriminazioni individuali e collettive – Azioni in giudizio. Attività 2004-2005, Roma, 2005 – I Quaderni dei Gruppi di Lavoro). Non esistono tuttora dati più recenti, attualmente però le Consigliere sono chiamate a riferire all'ISFOL le attività svolte da gennaio a dicembre 2006, entro il 28 gennaio 2007 e l'Istituto di ricerca si impegna a garantire relazioni semestrali di monitoraggio in collaborazione con le Consigliere stesse. In merito alla promozione di azioni giudiziali e conciliative, azioni di sostegno e indirizzo rivolte a consulenti, scuole, parti sociali, enti di formazione, centri per l'impiego, associazionismo e imprese, o alla promozione di progetti di ricerca, si nota una disomogeneità territoriale tra regione e regione e tra le diverse province della stessa regione. La stessa disomogeneità si ritrova anche nel collegamento e nella collaborazione con gli altri organismi che intervengono, o possono intervenire, in tema di discriminazioni sul lavoro basate sul genere, come i sindacati e i Comitati Pari Opportunità istituiti presso la gran parte delle istituzioni pubbliche (dai Ministeri agli Enti locali) e di pochi privati.

"Aspasia" ha edito nel 2002 per il Centro internazionale di formazione dell'Oil (Torino) una ricerca dal titolo "Elementi per la definizione di un profilo di esperta/o in Pari Opportunità", nella quale è riportata un'inchiesta tra le Consigliere di Parità volta ad identificare alcuni punti critici nello svolgimento del loro ruolo. Essi sono principalmente: la mancanza di risorse sociali, economiche, politiche; la debolezza giuridica legata a disporre di buone leggi talvolta difficilmente applicabili; la difficoltà nel costruire legami e rapporti duraturi con il governo centrale; l'assenza di cultura di genere, la difficoltà nella ricerca del lavoro.

Raccomandazioni del Comitato per la promozione e protezione dei diritti umani

Il *Comitato* raccomanda

- alle **Consigliere di Parità** e ai **Gruppi di lavoro istituiti** "Discriminazioni individuali e collettive /Azioni in giudizio", "Comunicazione e formazione", "Azioni Positive", "Fondi strutturali, Programmi comunitari e sviluppo locale", "Le Consigliere di parità e l'autonomia locale- Funzionamento degli Uffici delle Consigliere di parità", "Proposte di integrazioni del D. lgs. 196/00", "Rapporto sulla situazione del personale, previsto dall'art. 9 della legge n. 125/91", "Evoluzione del Mercato di Lavoro- Le nuove tipologie lavorative, con particolare riferimento alla L. 30/03 e D. lgs 276/03", "Politiche, bilanci e Statistiche di Genere" che forniscano rapporti periodici e puntuali di monitoraggio del lavoro svolto;
- all'Ufficio **Consigliera Nazionale Parità** e alle **Consigliere di Parità regionali e provinciali** che si impegnino a potenziare un lavoro di rete con stakeholders (istituzionali e non) più significativi sia per promuovere la diffusione di una cultura di non discriminazione;
- al **Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale** e all'Ufficio della **Consigliera Nazionale di Parità** di offrire il supporto necessario affinché le Consigliere siano messe in grado di superare le criticità della mancanza di competenze giuridiche individuali, mancanza di un quadro di riferimento attinente le indicazioni procedurali e gli strumenti operativi atti a supportare il loro ruolo;
- al **Governo**, alle singole **Regioni** e **Province** che promuovano tutte le forme atte a diffondere la visibilità di questo Istituto, e dunque a potenziarne le possibilità operative;
- al **Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale** e all'Ufficio della **Consigliera Nazionale di Parità** di favorire ogni strumento adeguato ad agevolare lo scambio di informazioni e la condivisione progettuale tra le Consigliere stesse, le quali, nella citata relazione del gruppo di lavoro "Comunicazione e Formazione" (6-7 luglio 2006) lamentano questa carenza di comunicazione tra di loro. In questo quadro deficitario tuttora di omogeneità si ha l'impressione che molte iniziative lodevoli siano portate avanti con successo, ma senza che si provochi un effetto-disseminazione;
- al **Ministero della Pubblica Istruzione** di inserire in modo integrato nelle indicazioni nazionali e nei piani di offerta formativa l'educazione alla non discriminazione di genere e al superamento di stereotipi;
- Al Dipartimento per le Pari Opportunità e i Diritti presso la **Presidenza del Consiglio dei Ministri** di integrare la propria politica con le tematiche proprie delle Consigliere di Parità, sostenendo tanto l'Istituto quanto i suoi rappresentanti territoriali, creando occasioni di incontro e sinergia, anche al fine di agevolare la raccolta di dati certi sulla situazione delle discriminazioni contro le donne.

PARTE 2: TEMATICHE RELATIVE ALLE DISPOSIZIONI GENERALI DEI PATTI

2.1. EGUAGLIANZA E NON DISCRIMINAZIONE

2.1.4. Discriminazione delle minoranze linguistiche

2.1.4.1. Minoranze linguistiche: Rom

Riferimento

CESCR 24: Il Comitato rimane preoccupato, così come lo era nelle precedenti osservazioni conclusive del Maggio 2000 (E/C.12/1/Add.43), della condizione dei Rom che vivono in campi nomadi contrassegnati da abitazioni povere, condizioni sanitarie non igieniche, limitate prospettive di lavoro ed inadeguati servizi educativi per i loro bambini.

CESCR 45: Il Comitato esorta lo Stato parte a incrementare i suoi sforzi per la costruzione di un numero maggiore di abitazioni permanenti per le comunità Rom e a prendere tutte le misure necessarie per favorire la loro integrazione nelle comunità locali, offrendo loro opportunità di lavoro e servizi educativi adeguati per i loro figli.

CESCR 46: Il Comitato esorta lo Stato parte a prendere tutte le misure correttive necessarie al fine di combattere nel settore degli alloggi la discriminazione contro gruppi svantaggiati e marginali, in particolar modo immigrati e popolazione Rom.

CCPR 21: Il Comitato esprime preoccupazione per la politica dello Stato parte che considera le comunità Rom come "nomadi" e per la politica nei loro confronti basata sui campi. Esprime anche preoccupazione per diffusi rapporti sulle comunità Rom in Italia da cui risulta che essi vivono in situazioni di estrema povertà, in precarie e malsane condizioni abitative, ai margini della società italiana (articoli 12 e 26 del Patto).

Lo Stato Parte, in consultazione con le comunità Rom, dovrebbe riconsiderare la sua politica nei confronti di queste comunità, porre fine alla loro segregazione abitativa, sviluppando programmi che assicurino la loro piena partecipazione e integrazione a tutti i livelli della vita sociale.

CCPR 22: Il Comitato nota con preoccupazione che i Rom non godono della protezione che spetta alle minoranze etniche in Italia, sulla base del fatto che essi non hanno un legame con uno specifico territorio. Il Comitato, accogliendo con favore il riconoscimento da parte della delegazione della necessità di adottare una legge nazionale a tutela della comunità Rom, ricorda che l'assenza di un legame con un territorio specifico non è sufficiente ad escludere il riconoscimento di una comunità come minoranza secondo l'art.27 del Patto.

Lo Stato parte, tenendo in considerazione il Commento Generale 23 del Comitato (1994) sull'art. 27, dovrebbe riesaminare la situazione delle comunità Rom in Italia e, in consultazione con loro, adottare una legge nazionale ed elaborare un piano di azione volto ad assicurare che i loro diritti ai sensi dell'art. 27 siano completamente realizzati.

Inquadramento della tematica

La situazione dei Rom e dei Sinti in Italia è per molti versi critica. I campi nomadi da più di vent'anni vengono impiegati nelle città italiane come soluzione abitativa per Rom e Sinti, con evidenti ripercussioni in ambito urbano.

In modo particolare, desta preoccupazione la condizione di molti **Rom** stranieri giunti da Paesi dell'Est e Sud Europa in diversi momenti degli anni '80-'90. La creazione di campi di Rom stranieri provenienti dall'Est Europa può essere ritenuto uno dei principali paradigmi del pregiudizio e della mancanza di pianificazione istituzionale nell'ambito delle politiche sociali e di accoglienza. Per i Rom lo spazio e la libertà di movimento è spesso la risorsa più preziosa, ma la continua urbanizzazione del territorio, l'infittirsi delle reti di traffico e di infrastrutture ha ridotto inesorabilmente questa risorsa vitale. I mutamenti della geografia urbana hanno inciso in maniera decisa sulle periferie urbane e sugli spazi suburbani, dove generalmente i rom cercano di fermarsi.

La presenza dei Rom ai margini delle città italiane sta diventando sempre più uno dei maggiori elementi di conflitto urbano. L'inquietudine e la domanda di sicurezza di molti cittadini trova nella popolazione rom un facile bersaglio. Negli ultimi anni si è assistito alla nascita di Comitati che si oppongono alla sosta di gruppi rom o alla realizzazione di "campi nomadi" nel loro territorio. Su tutte le aree urbane progressivamente si stanno concentrando progetti di investimento e di profitto, e queste aree richiedono di essere "bonificate" anche dalla presenza zingara. In questo conflitto, che può superare la soglia dell'intolleranza etnica, le condizioni di vita, l'habitat, il bisogno di una abitazione o di un insediamento dignitosi da parte dei Rom risultano subordinati, e le amministrazioni comunali spesso ripiegano su scelte di basso profilo, inadeguate alle esigenze di vita dei Rom. A volte solo l'impegno di associazioni che operano in favore dei Rom si pone come arbitro del conflitto. Questa situazione si ripercuote in maniera forte sulle condizioni reali di vita delle famiglie Rom, sulla loro salute, sulla possibilità di un dialogo autentico fra culture e stili di vita differenti.

Una mappatura di tutti i campi Rom stranieri presenti in Italia è stata condotta nel 2001. Si tratta di un lavoro svolto nell'ambito del progetto europeo *"The Education of the Gypsy Childhood in Europe"*. La mappatura dei campi fornisce informazioni molto importanti (la collocazione geografica, le presenze rilevate e la provenienza dei rom che vivono in insediamenti in Italia) per contestualizzare la situazione. La percezione degli abitanti degli insediamenti rispetto alle relazioni tra la salute e le condizioni di vita è molto chiara. Più cause di malattie vengono identificate dove le situazioni sono più precarie. I risultati di questo studio segnalano precarie situazioni igienico-sanitarie in cui vivono intere famiglie che, dopo anni di vita in Italia, chiedono un normale inserimento nella società. Le critiche condizioni di vita all'interno degli insediamenti creano obiettive difficoltà e incrementano il pregiudizio nei confronti della popolazione Rom.

Negli anni, i diritti dei bambini che nascono e crescono in queste condizioni vengono sistematicamente lesi. In particolare viene leso il diritto al godimento dei più alti livelli raggiungibili di salute fisica e mentale. Se per lungo tempo "ignorare e dissuadere" sono stati gli atteggiamenti prevalenti delle amministrazioni locali, negli ultimi decenni i Rom sono entrati nell'orbita di strategie che investono in particolare le realtà urbane più complesse. La diffusione del modello metropolitano, con la sua nuova gerarchia di valori fondiari e immobiliari, con la scomparsa del "valore d'uso" della città a vantaggio del "valore di scambio" dei suoli mutano profondamente la geografia e il paesaggio. Il controllo della "variabile Rom" è uno degli elementi di una politica di riordino territoriale nella transizione verso il modello della città diffusa. Contestualmente, la diffusione delle politiche sociali, la loro estensione, almeno in linea di principio, dei diritti di cittadinanza anche alle fasce più marginali mal si concilia con la mobilità, la temporaneità, la difficoltà di controllo dell'insediamento spontaneo dei rom. La possibilità di accedere alla scuola, ai servizi sociali e sanitari, alla formazione professionale e al mondo del lavoro, richiede ai rom una "disciplina" anche sul versante dell'uso dello spazio urbano.

Permangono in particolare i gravi problemi che di fatto limitano l'accesso all'istruzione e all'assistenza sanitaria, che non solo condannano i minori Rom, soprattutto quelli stranieri,

anche se nati in Italia, a una sostanziale esclusione sociale ma che rinnovano l'impossibilità di acquisire un proprio status giuridico⁴².

Leggi nazionali di riferimento e loro applicazione

La maggioranza delle Leggi Regionali approvate negli ultimi dieci anni si proclamano a "tutela dell'etnia Rom" e prospettano la costruzione di campi attrezzati e super-regolamentati. Il concetto stesso di campo, in realtà, contrasta apertamente il proponimento di base, in quanto sconvolge l'elemento fondamentale della cultura Rom, che si basa sulla flessibilità delle relazioni e delle strutture. I criteri di localizzazione indicati dalle L.R. sono stati nella maggior parte dei casi ignorati. Tutti i luoghi destinati o indicati a campi nomadi presentano significative analogie: sono situati su ex discariche, o sono ritagli di terreno al bordo di ferrovie, autostrade, grandi arterie di traffico. Aree inadatte allo sviluppo fondiario, e sulle quali di solito insistono anche altri elementi di degrado urbano che rendono le popolazioni locali insofferenti e pronte a mobilitarsi contro lo zingaro che sporca e ruba. Gli stessi finanziamenti assegnati dalle Regioni sono stati in larga misura non utilizzati, se non per la dispendiosissima "manutenzione" delle soluzioni provvisorie e precarie adottate in questi anni.

Nella **regione emiliana**, ad es., è in via di conclusione la procedura di erogazione di contributi ai Comuni (per circa 5 miliardi di vecchie lire), attivata nel 2001 dal Consiglio Regionale con proprio atto deliberativo n. 185/2001, per allestire quattordici campi di sosta e transito da destinare alle comunità nomadi dell'Emilia-Romagna. La Giunta Regionale, inoltre, con delibera n. 1974 del 5 dicembre 2005, ha destinato circa tre milioni di Euro ai Comuni per la realizzazione ed il miglioramento di aree rivolte alla popolazione nomade; tale contributo regionale, in conto capitale, coprirà il 90 % delle spese sostenute dagli Enti locali per l'allestimento di tali aree. Una particolare attenzione è stata dedicata al programma regionale approvato con la delibera n. 157/2005 che evidenzia come, negli ultimi anni, si sia registrata una diminuzione della popolazione nomade nei campi, la persistenza di campi irregolari e la necessità di interventi di miglioramento. Ciò ha indotto a ritenere sufficientemente congruo il numero di campi sosta esistenti sul territorio mentre ha dimostrato l'importanza di interventi strutturali atti a creare presupposti abitativi più consoni a condizioni di vita dignitose. In questa ottica, la Regione intende affrontare i disagi della popolazione nomade, creando gli elementi qualitativi minimi, essenziali ed indispensabili ad attuare una piena inclusione sociale. La priorità si è, quindi, rivolta alle progettazioni più orientate a favorire la stanzialità e, con il nuovo bando, oltre ad escludere i finanziamenti in favore di interventi su aree di transito e non già di sosta, si è inteso sollecitare l'ammodernamento delle strutture, la messa a norma degli impianti e la realizzazione di campi sosta più confortevoli.

L'Assessore dell'Igiene e Sanità e dell'Assistenza Sociale della **regione sarda** ha riferito che nel biennio 2004 e 2005 non sono state inserite in Bilancio regionale risorse finanziarie per piani per investimenti a favore delle popolazioni nomadi, mentre per l'anno 2006 sono stati disponibili risorse pari a € 200.000, insufficienti, comunque, a soddisfare le gravi carenze strutturali e igienico-sanitarie. Anche la tipologia degli interventi rivolti alla medesima popolazione risulta parziale e settorializzata: risponde soprattutto all'emergenza senza incidere sulle questioni dei minori, né su percorsi familiari e comunitari.

L'assessorato regionale piemontese al Welfare ha approvato le graduatorie per l'assegnazione di risorse, ammontanti a 765.000 euro, destinate a due importanti pacchetti di interventi a favore della popolazione zingara, finalizzati a sostenere progetti delle comunità locali volti a migliorare le condizioni di vita negli insediamenti nomadi e a facilitarne il progressivo inserimento nella comunità regionale. La prima tipologia di contributi andrà a finanziare, per complessivi 469.000 euro, progetti presentati da Comuni, Consorzi e Comunità montane per la costruzione e la ristrutturazione delle aree di sosta che ospitano la popolazione zingara. La seconda tranche è destinata alla realizzazione di interventi in campo sociale, con

⁴² Gruppo di Lavoro per la Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, *Terzo rapporto di aggiornamento sul monitoraggio della Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia*, 2006-2007, pag. 118.

finanziamenti che ammontano a 296.000 euro rivolti ad enti, associazioni ed organismi pubblici e privati che operano per l'attuazione di progetti di formazione professionale, culturale ed educativa, di scolarizzazione dell'obbligo e per il conseguimento di titoli di studio, privilegiando così le azioni rivolte ai bambini e ai giovani.

Il **Comune di Roma** ha firmato il 18 maggio 2007 il "*Patto per Roma Sicura*", patto d'intesa tra la prefettura di Roma con il sindaco, con cui si è istituita una Commissione, coordinata da un viceprefetto assieme a rappresentanti del Comune, della Questura e dei carabinieri, con il compito di individuare entro tre mesi le aree in cui allestire i villaggi della solidarietà, 4 nuovi campi Rom, per i quali nel 2008 serviranno 30 milioni di euro.

Attualmente i nomadi ufficialmente assistiti dal Comune di Roma sono 5.227 con un costo complessivo di gestione annuo di circa 15 milioni di euro, al quale si aggiungeranno i 4.000 nomadi che verranno di fatto istituzionalizzati e allocati nei 4 villaggi per cui è stato previsto un costo di realizzazione di 3 milioni di euro a struttura, in tutto 12 milioni di euro a cui si aggiungeranno i costi di gestione, manutenzione e assistenza successiva che saranno a carico della futura amministrazione.

- **Regione Toscana**

Legge Regionale n. 17 DEL 12-03-1988 Regione Toscana "*Interventi per la tutela dell' Etnia-Rom*" Fonte: Bollettino Ufficiale della Regione Toscana n. 17 del 22 marzo 1988.

L. R. 8.4.1995, n. 73 "*Interventi per i popoli Rom e Sinti*".

- **Regione Autonoma della Sardegna**

Legge Regionale 9 marzo 1988, n. 9 *Tutela dell'etnia e della cultura dei nomadi* Fonte: Bollettino Ufficiale della Regione Sardegna n. 11 del 14 marzo 1988.

- **Regione Lombardia**

Legge Regionale n. 77 del 22-12-1989 Regione Lombardia *Azione regionale per la tutela delle popolazioni appartenenti alle etnie tradizionalmente nomadi e seminomadi*" Fonte: Bollettino Ufficiale della Regione Lombardia N. 52 del 27 dicembre 1989 Supplemento Ordinario n. 1 del 27 dicembre 1989.

Progetto di legge n. 0201Modifiche alla Legge Regionale del 22 dicembre 1989, n. 77 *Azione Regionale per le popolazioni appartenenti alle etnie tradizionalmente nomadi e seminomadi*.

- **Regione Marche**

Legge Regionale n. 3 del 5-01-1994 Regione Marche *Interventi a favore degli emigrati, degli immigrati, dei rifugiati, degli apolidi, dei nomadi e delle loro famiglie*. Fonte: Bollettino Ufficiale della Regione Marche N. 2 del 13 gennaio 1994

Regione Veneto

Legge Regionale n. 41 del 16-08-1984 Regione Veneto *Interventi a tutela della cultura dei ROM*. Fonte: Bollettino Ufficiale della Regione Veneto N. 38 del 17 agosto 1984.

Legge Regionale 27 giugno 1985, n. 61.

Legge regionale 22 dicembre 1989, n. 54 (BUR n. 70/1989) *Interventi a tutela della cultura dei Rom e dei Sinti*.

- **Regione Umbria**

Legge Regionale N. 32 del 27-04-1990 Regione Umbria *Misure per favorire l' inserimento dei nomadi nella società e per la tutela della loro identità e del loro patrimonio culturale*. Fonte: Bollettino Ufficiale della Regione Umbria n. 19 del 2 maggio 1990

- **Regione Lazio**

Legge Regionale N. 82 del 24-05-1985 Regione Lazio *Norme in favore dei rom*. Fonte: Bollettino Ufficiale della Regione Lazio N. 16 del 10 giugno 1985.

L.R. 03 Maggio 1985, n. 59 (Pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione Lazio n° 13 del 10 Maggio 1985) *Disciplina dei complessi ricettivi campeggistici*. Art.6.

L. R. 30.3.1992, n. 29 "Norme per l'attuazione del diritto allo studio".

- **Comune di Roma**

Deliberazione n. 31 del 29/3/1999 "Linee programmatiche di indirizzo per gli interventi dell'Amministrazione Comunale finalizzati all'integrazione delle popolazioni **Rom, Sinti e Caminanti**".

- **Regione Piemonte**

Legge regionale 10 giugno 1993, n. 26, Regione Piemonte "Interventi a favore della popolazione zingara" (B.U.R. 16 giugno 1993, n. 24).

D.G.R. 38-3132 del 12 giugno 2006 (Indirizzi e criteri per l'ammissibilità all'erogazione dei contributi per interventi a favore della popolazione zingara - L.R. 26/93)

- **Regione Friuli-Venezia Giulia**

Legge Regionale N. 11 del 14-03-1988 Regione Friuli-Venezia Giulia *Norme a tutela della cultura "Rom" nell'ambito del territorio della Regione autonoma Friuli – Venezia Giulia*.
Fonte: Bollettino Ufficiale della Regione Friuli-Venezia Giulia N. 34 del 15 marzo 1988.

L. R. 20.6.1988, n. 54 "Modificazione alla L.R. 14.3.1988, n. 11 "Norme a tutela della cultura 'Rom' nell'ambito del territorio della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia".

L. R. 24.6.1991, n. 25 "Modificazioni ed integrazioni alla L. R. 14.3.1988, n. 11 "Norme a tutela della cultura 'Rom' nell'ambito del territorio della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia", già modificata dalla L. R. 20.6.1988, n. 54.

- **Regione Liguria**

Legge Regionale n. 21 del 27-08-1992 Regione Liguria *Interventi a tutela delle popolazioni zingare e nomadi*. Fonte: Bollettino Ufficiale della Regione Liguria N. 16 del 9 settembre 1992.

- **Regione Emilia-Romagna**

Legge Regionale n. 47 del 23-11-1988 Regione Emilia-Romagna *Norme per le minoranze nomadi in Emilia – Romagna* Fonte: Bollettino Ufficiale della Regione Emilia-Romagna n. 101 del 25 novembre 1988.

L.R. n° 34 del 6 settembre 1993 "Modifiche della LR 23 novembre 1988, n. 47 "Norme per le minoranze nomadi in Emilia-Romagna" e della LR 12 gennaio 1985, n. 2 "Riordino e programmazione delle funzioni di assistenza sociale".

Deliberazione del Consiglio regionale n. 185 del 30 maggio 2001 *Assegnazione di contributi ai Comuni per la realizzazione di aree sosta, aree transito e aree sosta a destinazione particolare per la popolazione nomade* (L.R. 47/88 e L.R. 34/93).

L.R. n° 2 del 12 marzo 2003 "Norme per la promozione della cittadinanza sociale e per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali" .

Deliberazione del Consiglio regionale n. 615 del 16 novembre 2004 "Programma annuale degli interventi e dei criteri di ripartizione delle risorse ai sensi dell'art. 47, comma 3, della legge regionale 12 marzo 2003, n. 2. Stralcio Piano Regionale degli interventi e dei Servizi sociali ai sensi dell'art. 27 L.R. 2/2003 - Anno 2004. (Proposta della Giunta regionale in data 2 novembre 2004, n. 2152)"

Le rimanenti Regioni (Sicilia, Calabria, Puglia, Basilicata, Campania, Abruzzo, Molise, Valle D'Aosta) non hanno legiferato nella materia di cui trattasi.

Anche in alcuni ambienti istituzionali è in atto una riflessione critica sui campi nomadi, non fosse altro che per la difficoltà e l'onerosità della loro gestione, tanto in termini di continui interventi di manutenzione che di controllo e sorveglianza.

La problematica dei campi nomadi è già in elaborazione. Dal punto di vista della pianificazione, il problema principale dei campi nomadi è che vengono considerati come una soluzione provvisoria; ne conseguono la loro ubicazione nel contesto urbano e le loro condizioni sanitarie.

Si segnala infine che i minori Rom si trovano spesso in una condizione di "apolidia di fatto", privi cioè di alcun riconoscimento giuridico sia da parte dello Stato in cui vivono o sono nati, sia da parte dello Stato di origine dei loro genitori.

La legge italiana tutela gli apolidi, riconoscendo loro gli stessi diritti attribuiti ai rifugiati politici, solo in quanto vi sia stato un riconoscimento dello status di apolidi. L'accertamento in via amministrativa o anche solo giudiziale, della condizione di apolidia risulta essere peraltro molto difficile nel caso della popolazione Rom a causa delle difficoltà di provare documentalmente attraverso dichiarazioni consolari la mancata acquisizione della cittadinanza dei genitori. Si verifica così una sostanziale impossibilità ad acquisire la cittadinanza italiana, ad ottenere il rilascio di documenti di identità, a regolarizzare la propria posizione di cittadini "stranieri o apolidi" sul territorio nazionale, ad ottenere l'iscrizione alle liste dell'anagrafe comunale o al servizio sanitario nazionale⁴³.

Stato di attuazione delle raccomandazioni

L'Italia, al pari di altre Nazioni europee, ha assistito negli ultimi tempi ad un enorme afflusso di popolazioni nomadi. Le comunità "sprovviste di territorio", residenti in Italia, sono prive di apposite norme per la reale salvaguardia della loro cultura e lingua. Il rapporto tra le istituzioni e i **Rom** si presenta molto difficile: un tempo Comuni italiani rifiutavano l'iscrizione anagrafica agli Zingari per non dover dar loro il domicilio di soccorso, così come le scuole rifiutavano i loro figli, sebbene cittadini italiani con diritto all'istruzione.

Attualmente, gli Zingari sono regolarmente iscritti, possono avere, anche se ancora trovano ostacoli burocratici, regolari licenze di commercio, spettacolo viaggiante, di artigianato; frequentano la scuola (se lo vogliono). Godono ordinariamente dell'assistenza sanitaria ordinaria. Gli Organismi europei richiedono da tempo il riconoscimento e la tutela della minoranza zingara.

Il Consiglio d'Europa se ne è occupato sin dal 1969 ed ha creato un apposito gruppo di esperti. Anche il Parlamento europeo e, infine, la Conferenza per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa, oggi Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa (OSCE) si sono interessati alla stessa tematica. Non vi è dubbio che il nostro Paese resta incapace ad accogliere questa massa di persone, costrette a vivere in condizioni disumane in campi privi dei servizi indispensabili, senza risorse e senza lavoro. Ne nasce il triste fenomeno dello sfruttamento dei minori nell'accattonaggio e nel furto.

Molte regioni hanno emanato leggi per la creazione di campi sosta attrezzati, ma ben pochi ne esistono. In Italia si comincia a parlare di "campi nomadi" all'inizio degli anni '70 quando, con alcune disposizioni ministeriali, si invitano i comuni ad esaminare la possibilità di realizzare, in appositi terreni, campeggi attrezzati con i servizi essenziali, al fine di consentire che la sosta dei nomadi si svolga nelle migliori condizioni igieniche possibili. Dal momento in cui si comincia a parlare di "campi nomadi", si comincia a concentrare tutti gli zingari del territorio in un'area che, almeno inizialmente, non è affatto attrezzata, ma è solo l'unico posto dove è loro permesso stare. Non si tratta, almeno in una prima fase, di una strategia precisa, ma di un insieme di comportamenti e di provvedimenti che hanno, però, un segno univoco, quasi che una

⁴³ Gruppo di Lavoro per la Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, *Terzo rapporto di aggiornamento sul monitoraggio della Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia 2006-2007*, pag. 118.

mano fortemente intenzionata avesse voluto stabilire modalità di trattamento degli zingari in tutto il territorio nazionale.

Le scelte dei luoghi su cui realizzare o tollerare un *"campo nomadi"* evidenziano con chiarezza un atteggiamento diffuso di considerare gli zingari un popolo da allontanare e da cui allontanarsi. I campi sono luoghi di degrado fisico e sociale, ghetti etnici nei quali dilagano tutte le patologie dell'esclusione e dell'emarginazione. L'impossibilità di gestire il proprio spazio e di averne la responsabilità li spinge ad un atteggiamento passivo e privo di interesse verso la condizione del luogo. Gli scarsi servizi, poi, subiscono una veloce usura e una mancanza di cura, che vengono addebitate dalla pubblica opinione alla "cultura" dei Rom, ma sono invece l'inevitabile conseguenza di una condizione subita con grande sofferenza.

Nel corso degli anni '80 il modello del *"campo nomadi"* viene recepito da numerose legislazioni regionali, che pure erano state emanate a *"tutela"* delle popolazioni rom e che in una certa misura hanno certamente inteso di dare visibilità e cittadinanza alle popolazioni rom. Il campo nomadi diventa in questa fase una politica, un modello istituzionale univoco, diffuso, le cui specifiche tecniche e gestionali sono fissate da norme e regolamenti. Anche in contesti del tutto diversi, e in presenza di gruppi con caratteristiche molto differenti, gli spostamenti sono minimi, e mai tali da mutare la natura intrinseca del ghetto zingaro.

È proprio la forte caratterizzazione di modello istituzionale che motiva la definizione del campo nomadi come spazio di *"apartheid"*: se è infatti vero che in molti altri contesti internazionali l'habitat dei rom è segnato da condizioni di degrado e di esclusione, nella situazione italiana queste condizioni fanno diretto riferimento a leggi, a regolamenti, a norme tecniche codificate.

Nonostante abbiamo a che fare con degli insediamenti abitativi, nei progetti di costruzione i campi nomadi non rientrano nella categoria di zone residenziali o insediamenti abitativi, bensì in quella di *"area per allestimenti pubblici sovracomunali"*.

C'è anche un impegno degli Enti locali per la scolarizzazione dei bambini, una scolarizzazione troppo spesso parziale ed effimera finché non si sanerà il problema di fondo: quello della certezza dei diritti civili e culturali e della integrazione economica.

A parte il mancato riconoscimento come minoranza etnico linguistica, è ancora da raggiungere la piena parità di diritti e doveri con gli altri cittadini italiani, il che presuppone un aiuto allo sviluppo secondo i valori e le modalità della loro cultura. Rimane ancora aperta anche la questione della loro rappresentatività, soprattutto a livello locale, perché possano esprimersi direttamente e partecipare, così, responsabilmente, ai progetti che li riguardano. Per gli zingari di cittadinanza italiana è aperto il dibattito se debbano essere riconosciuti come minoranza transnazionale e, quindi, con diritto di risiedere in qualsiasi Stato, oppure se, cittadini di pieno diritto di uno Stato, debbano essere soggetti, emigrando in altro Stato, alle norme che regolano il soggiorno degli stranieri.

Allo stato attuale, il Ministero dell'Interno non ha competenza in ordine alla tutela giuridica delle popolazioni *"sprovviste di territorio"*, in quanto le stesse non sono state riconosciute come minoranze etno-linguistiche e, pertanto, non sono state incluse tra quelle tutelate dalla legge-quadro 15 dicembre 1999 n. 482, recante *"Norme in materia di tutela delle minoranze linguistiche storiche"*. Il Ministero dell'Interno ha più volte, negli anni, richiamato l'attenzione delle autorità prefettizie e dei sindaci sulle situazioni dei nomadi e sulla necessità di favorirne l'inserimento nel contesto sociale, per il superamento di tutti quegli ostacoli che si frappongono alla loro partecipazione alla vita del Paese.

I diversi tavoli di confronto avviati negli ultimi mesi del 2006 e nel primo trimestre del 2007 dal Ministero della Solidarietà Sociale e dal Ministero dell'Interno con le associazioni che operano sul territorio nazionale, non hanno fino ad ora prodotto delle azioni specifiche rivolte al superamento delle condizioni di svantaggio ed esclusione giuridica dei minori Rom. Infatti, gli interventi sociali continuano ad essere attuati nel solo quadro frammentario ed eterogeneo delle

politiche locali. È assente dunque un significativo raccordo con le programmazioni nazionali nell'ambito della scuola e della tutela della salute⁴⁴.

Possibili interventi in materia di una Commissione Nazionale indipendente per la promozione e protezione dei diritti umani

- 1) Sottoporre al governo, Parlamento o ogni altro organo competente, su una base consultiva o su richiesta delle autorità interessate o attraverso l'esercizio del suo potere di svolgere attività conoscitive indipendenti, opinioni, raccomandazioni, proposte e rapporti sull'attivazione d'interventi di pianificazione per lo smantellamento dei campi e per un rapido inserimento delle famiglie rom attualmente residenti nei campi considerati;
- 2) esaminare le disposizioni legislative e amministrative in vigore, come pure leggi e proposte, e fare le appropriate raccomandazioni per garantire che tali disposizioni si conformino ai principi fondamentali sui diritti umani;
- 3) promuovere e assicurare l'armonizzazione e l'implementazione della legislazione nazionale, delle pratiche e dei meccanismi regolativi in conformità con gli strumenti internazionali dei diritti umani dei quali lo Stato è parte; al fine di promuovere la definizione di una politica nazionale che tenga conto delle reali motivazioni che hanno indotto i rom a migrare in Italia e che gli impediscono di tornare nei loro Paesi: tale politica è fondamentale per favorire la regolarizzazione e l'integrazione di queste persone viste, invece, strumentalmente come "nomadi";
- 4) invitare ad investire risorse nella direzione di costruire circuiti virtuosi tra la regolazione del sistema e l'analisi sull'attuazione dei servizi e degli interventi e quello della riprogettazione delle politiche, con il coinvolgimento attivo dei soggetti nei processi di raccolta delle informazioni, secondo un'impostazione che si confronta con l'apporto di chi opera all'interno di un'organizzazione e con la capacità delle organizzazioni di promuovere relazioni orientate a scambiare e integrare i dati prodotti;
- 5) promuovere un contesto conoscitivo che, oltre a sostenere i primi passi della ricerca, sarebbe più volte ripreso nel corso del suo svolgimento per effettuare i confronti e le verifiche utili a ridurre le possibili incongruenze e a potenziare gli aspetti d'attendibilità e validità dei dati emersi;
- 6) inoltre, poiché è molto complicato pianificare soluzioni trasparenti che consentano di smantellare i campi offrendo percorsi dignitosi d'integrazione alla Commissione viene richiesto di indirizzare raccomandazioni alle autorità competenti, specialmente proponendo emendamenti o riforme di leggi, di politiche o di prassi amministrative, in modo particolare se da esse sono derivate difficoltà alle persone che presentano petizioni in sede di affermazione dei loro diritti.

⁴⁴ *Ibidem.*

Raccomandazioni del comitato per la promozione e la protezione dei diritti umani

Il *Comitato* raccomanda:

al **Dipartimento Affari Regionali della Presidenza del Consiglio** dei Ministri, nell'ambito del proprio potere, di avviare una consultazione con i competenti Ministeri, al fine di definire:

- l'elaborazione a livello nazionale di una politica globale per migliorare in vari settori la situazione della popolazione Rom e Sinti presente sul territorio dello Stato parte, a prescindere dal possesso della nazionalità, per combattere la discriminazione nei loro confronti;
- la promozione a livello nazionale di un coordinamento con le attività promosse da regioni e comuni in tali settori.

al **Ministero dell'Interno**, attraverso il Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione, che svolge attività di studio e di conoscenza delle popolazioni Rom, Sinti e Caminanti presenti nel nostro Paese e alle Prefetture, per il miglioramento del coordinamento istituzionale:

- di lavorare inizialmente a una bozza di progetto per una concreta procedura pianificatrice partecipativa, con l'obiettivo, da un lato, del riallestimento urbanistico delle aree destinate alle roulotte per Rom e Sinti, dall'altro rispondere alla regolarità spaziale e alle necessità delle famiglie nomadi. Per raggiungere questo scopo è stato indispensabile un costante scambio di idee con le famiglie;
- favorire l'emanazione di leggi regionali in cui scompare il termine "campo nomadi" e l'attenzione, le scelte, la misura degli interventi vengono spostate sulla dimensione concreta, culturale e sociale, i modi particolari di organizzazione dello spazio, i principi simbolici strutturanti l'organizzazione socio-spaziale e domestica, dei gruppi rom presenti sul territorio;
- prefigurare una serie modulata di soluzioni residenziali per famiglie nucleari e allargate, che lasciano spazio alla flessibilità e alla autocostruzione;
- di presentare da parte dell'amministrazioni comunali un piano di distribuzione territoriale in aree residenziali attrezzate o ipotesi di recupero abitativo (collocate nei diversi quartieri) dei Sinti e Rom attualmente sistemati nei piccoli campi della città, piano distributivo che supererebbe positivamente le scelte precedenti di una unica concentrazione;
- il superamento del concetto di campo nomade come contenitore zingaro, (supposto pregiudizialmente come adatto a quello stile di vita ed in realtà tollerato apartheid del moderno scenario urbano).e conseguentemente, evitare l'indicazione quasi esclusiva in direzione della realizzazione di "campi" che prefigura una "indianizzazione" del popolo Rom, la costruzione di una serie di "riserve" in cui chiudere il problema, abbandonandolo al degrado e all'isolamento;
- l'attivazione d'interventi di pianificazione per lo smantellamento dei campi e per un rapido inserimento delle famiglie rom attualmente residenti nei campi considerati. Nel frattempo, si ritiene necessario intervenire per la messa a norma di tali insediamenti.

Secondo quanto già affermato nella circolare *"Problema dei nomadi"* dell'11 ottobre 1973 (MIAC n. 17/73) del Ministero dell'Interno, i cui principi sono stati ribaditi nella circolare *"Problema dei nomadi"* del 15 luglio 1985 (MIAC n. 15185/85), sottolineando, inoltre, l'inopportunità delle ordinanze di sgombero per motivi di igiene, ai sindaci dei vari comuni interessati dalla presenza sui loro territori di insediamenti nomadi:

- di agevolare l'iscrizione delle famiglie nomadi nei registri della popolazione" in modo da facilitazione dell'erogazione di prestazioni sanitarie e il rilascio di licenze riguardanti attività lavorative;
- di richiamare l'attenzione "sulla esigenza di abolire gli eventuali divieti di sosta riguardanti i soli nomadi, in quanto tali divieti sono in palese contrasto con i principi di uguaglianza e di libera circolazione dei cittadini nel territorio della Repubblica, stabiliti dagli artt. 3 e 16 della Costituzione".

Pertanto il *Comitato* raccomanda al **Ministero della Solidarietà Sociale** ed al **Ministero dell'Interno** di attivare uno specifico gruppo di studio e lavoro per monitorare le cause che impediscono l'accesso al riconoscimento della cittadinanza dei minori figli di Rom stranieri⁴⁵.

⁴⁵ La medesima raccomandazione è contenuta in Gruppo di Lavoro per la Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, *Terzo rapporto di aggiornamento sul monitoraggio della Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia*, 2006-2007, pag. 118.

PARTE 2: TEMATICHE RELATIVE ALLE DISPOSIZIONI GENERALI DEI PATTI

2. 1. EGUALIANZA E NON DISCRIMINAZIONE

2.1.5. Discriminazione dei gruppi vulnerabili

2.1.5.1. Accesso alla casa

Riferimento

- CESCR 13: *Il Comitato è preoccupato che lo Stato parte consideri ancora che alcuni dei diritti economici, sociali e culturali, tra i quali il diritto ad un alloggio, non siano giustiziabili dal momento che implicano oneri finanziari da parte dello Stato. A questo proposito, il Comitato nota la scarsità di decisioni dei Tribunali ove il Patto sui diritti economici, sociali e culturali sia stato invocato.*
- CESCR 29: *Affermando il principio di interdipendenza e indivisibilità di tutti i diritti umani, il Comitato esorta lo Stato parte a riconsiderare la sua posizione sulla giustiziabilità dei diritti economici, sociali e culturali. Inoltre il Comitato sostiene che lo Stato parte ha l'obbligo di dare piena applicabilità al Patto nel proprio ordinamento interno, assicurando rimedi giudiziari o altre riparazioni per le violazioni dei diritti economici, sociali e culturali. In merito, il Comitato richiama l'attenzione dello Stato parte sul Commento Generale n. 9 relativo all'applicazione del Patto nell'ordinamento interno.*
- CESCR 25: *Il Comitato è preoccupato per le crescenti difficoltà affrontate dai gruppi svantaggiati e marginali, in particolare immigrati e comunità Rom, nell'affittare o ottenere alloggi pubblici a causa della discriminazione.*
- CESCR 26: *Il Comitato è preoccupato anche per il costante aumento degli affitti e della privatizzazione degli alloggi e per la scarsità di adeguate unità abitative popolari per famiglie con basso reddito, mentre il fondo sociale stabilito per l'assistenza in materia di alloggi è stato ridotto.*
- CESCR 46: *Il Comitato esorta lo Stato parte a prendere tutte le misure correttive necessarie al fine di combattere nel settore degli alloggi la discriminazione contro gruppi svantaggiati e marginali, in particolar modo immigrati e popolazione Rom.*
- CESCR 47: *Il Comitato esorta lo Stato parte a prendere misure efficaci per garantire che gli sfratti forzati della popolazione Rom e degli affittuari che non possono pagare l'affitto siano conformi alle linee guida stabilite dal Comitato nel suo Commento Generale n. 7 e prevedere più unità abitative per provvedere ai bisogni dei gruppi svantaggiati e marginali, inclusi gli anziani, le persone con disabilità e gli immigrati.*
- CESCR 48: *Il Comitato esorta, inoltre, lo Stato parte a fornire nel suo prossimo rapporto periodico informazioni sulla portata e l'estensione del problema dei senza tetto che colpisce in modo particolare gli immigrati.*

Accesso alla casa

In merito alla preoccupazione indicata dal CESCR "diritto alla casa", si rileva che tale diritto, peraltro non previsto nella Costituzione, trova attuazione solo attraverso leggi finanziarie. Nel quadro legislativo di riferimento, rientrano la Lg. 431/98 (disciplina delle locazioni e del rilascio degli immobili ad uso abitativo) e la recente Legge n.9/07 (sospensione delle procedure esecutive di rilascio per un periodo di 8 mesi). Autorità competenti in questo ambito sono il

Ministero del Welfare, delle Politiche Sociali e dell'Economia. Sulla "questione casa" si è pronunciata la Corte Costituzionale con sent. 94/07 nella quale, tuttavia, non si fa alcun riferimento all'art. 11 del Patto. Anche sulla difficile condizione abitativa dei rom che richiama l'attenzione non solo delle istituzioni parlamentari, ma anche degli Enti territoriali (es Comuni) non si registrano pronunce che tengano presente i principi del Patto sebbene esistano leggi nazionali ormai ben definite: L. 848/55, L. 30/99 e T.U. per la condizione dello straniero n. 286/98.

Si nota, invece, un richiamo più attento ai Patti e ai loro principi in materia di non discriminazione, immigrazione e di integrazione degli immigrati nello Stato parte. Il Ministero della Solidarietà sociale, il Ministero delle Pari Opportunità ed il Ministero dell'Interno sono le istituzioni più coinvolte, chiamate ad aggiornare e a modificare le suddette tematiche. Riferimenti giurisprudenziali a tal proposito: sent. Corte Cost. n. 432/05 (diritto degli immigrati alla non discriminazione nell'accesso alle prestazioni di assistenza sociale), Corte Cassaz. Sez. lav. n. 24170/06, Corte Cassaz sent. n. 3894/04 tutela delle minoranze linguistiche e nullità degli atti processuali redatti in lingua diversa da quella appartenente all'imputato (si rinvia al caso di Akter Yesmin dello scorso Luglio). In questa sede s'intende evidenziare, infine, che gli Organi giudiziari dello Stato parte hanno richiamato il Patto *de quo* in recenti ed importanti sentenze, tra cui la sentenza n. **26/07** sull'incostituzionalità della Legge Pecorella; tale decisione è uno dei pochi recenti esempi di rievocazione di diritti e di principi d'ispirazione internazionale per riqualificare e aggiornare la normativa interna.

Resta invece alto il livello di attenzione, da parte del Comitato, per l'emergenza abitativa. Dati CENSIS registrano un costante ed incontrollato aumento degli affitti a fronte di una scarsità di adeguate unità abitative soprattutto per il ceto sociale medio che rischia di dar vita ad una "nuova forma di povertà".

Il Ministero dei Lavori Pubblici è stato richiamato dallo stesso Comitato al rispetto dell'art.7 del Patto e sollecitato a finanziare l'edilizia pubblica ferma, da tempo, allo 0,03% (il più basso in Europa). Il Ministero della Solidarietà Sociale, ente incaricato di monitorare la stessa situazione ma dal punto di vista degli immigrati e dei rom, ha indicato nelle priorità del programma dell'anno in corso l'impegno a predisporre un piano nazionale di edilizia residenziale pubblica. A tal proposito, appare opportuno registrare l'eliminazione del certificato d'idoneità alloggiativa che le ASL locali erano tenute a rilasciare all'immigrato per il permesso di soggiorno.

Inquadramento della tematica

Un mercato delle locazioni private, di fatto privo di qualsiasi regola, il piano generale di dismissione del patrimonio degli enti previdenziali, l'aumento del numero di famiglie sfrattate causa la crescente impossibilità di sostenere canoni d'affitto in costante rialzo, impongono una risposta immediata e strutturale.

Le graduatorie per l'assegnazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica pubblicate dai Comuni dimostrano che il fabbisogno effettivo di alloggi a canone sociale è largamente superiore agli investimenti previsti nel settore.

A Nairobi, molti Stati Membri delle Nazioni Unite hanno espresso il parere che l'abitazione sia una componente essenziale di quei diritti fondamentali richiesti da ogni individuo per partecipare pienamente, e quindi beneficiare, della società. Senza di esso, gli individui non sarebbero in grado di godere di molti dei diritti umani riconosciuti dalla comunità internazionale. Il diritto alla privacy, il diritto ad essere liberi dalle discriminazione, il diritto allo sviluppo, il diritto all'igiene ambientale ed il diritto a conseguire il più alto livello possibile di salute mentale e fisica, tra gli altri, dipendono dalla disponibilità di un alloggio adeguato. La mancanza di abitazioni adeguate è uno dei problemi più urgenti che l'umanità deve affrontare.

L'Organizzazione Mondiale della Sanità ha evidenziato come l'abitazione sia il più importante fattore ambientale singolo associato con condizioni di malattia ed aspettativa di vita. In molte

nazioni del mondo, poi, la mancanza di alloggi adeguati è stata messa in relazione con epidemie, crimini e malessere sociale.

Il bisogno di un alloggio adeguato viene citato in numerosi trattati internazionali sui diritti umani, incluse la Dichiarazione universale dei diritti umani (art. 25), il Patto internazionale sui Diritti Economici, Sociali E Culturali (art. 11), la Convenzione internazionale per l'eliminazione di tutte le forme di discriminazione razziale (art. 5), la Convenzione per l'eliminazione di tutte le forme di discriminazione contro le donne (art. 14) e la Convenzione sui diritti dell'infanzia (art. 27). La Dichiarazione sul diritto allo sviluppo contiene anche un importante riferimento (art.8).

Nel 1997, il *Comitato sui diritti economici, sociali e culturali* ha adottato una Osservazione generale (la n.7) sul diritto a un alloggio adeguato e sugli sfratti, nella quale fra le altre cose si sottolineava che ci sono soggetti che sono particolarmente vulnerabili su questo terreno, a causa delle diffuse discriminazioni di diritto e di fatto che spesso vengono applicate in materia di diritti relativi alla proprietà (compreso il diritto a possedere una casa) o di diritti di accesso alla proprietà o all'alloggio, nonché della loro particolare vulnerabilità ad atti di violenza e abusi sessuali quando vengono private di una dimora. Il Comitato ha affermato che le norme anti-discriminazione del Patto impongono ai governi l'obbligo, quando effettivamente si verificano degli sfratti, di garantire anche che vengano prese misure adeguate ad assicurarne il carattere non discriminatorio.

Gli immigrati costituiscono oggi in Italia la parte più consistente dell'esclusione abitativa. Il primo dato da rilevare riguarda i limiti delle politiche abitative generali, che nel tempo hanno favorito una debolezza strutturale sia sul piano quantitativo che qualitativo. Con le modalità di trasmissione della proprietà si sono articolate le relazioni sociali tra le generazioni, tra uomini e donne, nella costruzione dei ruoli, tra città e stato, tra paesi. La non sempre equa suddivisione dei beni tra i discendenti ha come conseguenza movimenti migratori e influenza i rapporti matrimoniali. Il legame con la terra e la trasmissione della proprietà di immobili interessa anche le nuove generazioni. Un tema fondamentale della società italiana è la proprietà di beni materiali, che viene ereditata dalla generazione precedente e che verrà passata a quella successiva.

Tuttavia il contributo attuale non cerca di analizzare questo modello di società, ma di mostrare che ci sono diverse possibilità per stabilire esperienze sociali e culturali tra le generazioni e per garantire un'eredità sociale e culturale.

Alcuni enti locali hanno già avviato con successo la creazione di agenzie immobiliari sociali e la costituzione di fondi di garanzia per favorire la locazione per i cittadini (italiani e stranieri) a basso reddito, la mediazione tra soggetti deboli (italiani e stranieri) e istituti bancari per facilitare l'acquisto della prima casa, il recupero e l'affitto a canoni sociali di strutture di proprietà pubblica in disuso. Ci sembra questa la giusta direzione. Ma si tratta di esperienze ancora molto limitate.

La ricerca della casa passa ancora prevalentemente attraverso il libero mercato: ed è un fatto che gli immigrati incontrano maggiori difficoltà rispetto ai cittadini italiani nel reperimento di alloggi. Ciò avviene anche quando si trovano in una condizione lavorativa che permette loro di pagare regolarmente un affitto e di offrire le garanzie richieste dai proprietari. Sono molti gli immigrati che non ottengono un regolare contratto di affitto o che pagano un canone superiore a quello previsto dal contratto, che non ottengono le ricevute di pagamento e che non possono quindi provare di aver pagato il canone, che pagano canoni superiori a quelli di mercato per case fatiscenti in quartieri degradati, che con estrema difficoltà riescono ad ottenere un mutuo per acquistare una casa.

Riguardo alla popolazione Rom la situazione è più complessa. Proprio come le altre proprietà, la roulotte rappresenta una categoria analitica da porsi vicino a quella del modello parificato e a quella del modello chiuso, in quanto le roulotte della popolazione Rom e Sinti si trovano in questo territorio geografico da generazioni proprio come le altre proprietà. Ma mentre i proprietari e gli abitanti/occupanti delle proprietà si definiscono per il loro legame con la propria terra, e quindi anche il rapporto tra le generazioni lo è, per le famiglie Sinti non è così. Le loro

roulotte e quindi le loro relazioni sociali, a causa delle politiche di sgombero adottate dai comuni nell'ultimo decennio, si spostano sempre verso altri territori, anche se entro i limiti regionali, ma il loro legame tra le generazioni non viene impresso dal legame con la proprietà terriera.

Leggi nazionali di riferimento e loro applicazione

In materia di **edilizia residenziale e politiche urbane**, si sono attivate una serie di azioni volte alla riduzione del disagio abitativo. Si tratta di **programmi** per dare risposta alla richiesta di **nuove abitazioni** urbane e per **migliorare** la qualità della vita creando nuovi posti di lavoro. Attualmente sono in fase di definizione due programmi, il programma **“Contratti di Quartiere 2”** e **il programma di interventi speciali** finalizzati alla realizzazione di alloggi sperimentali e a progetti speciali per aumentare la disponibilità di alloggi di edilizia sociale nei comuni capoluogo di maggiore emergenza abitativa. La procedura prevede la stipula con i Presidenti delle Regioni di convenzioni volte all’attivazione di forme di coordinamento tra amministrazione centrale e regionali e la sottoscrizione di un protocollo di intesa e di una convenzione con i singoli Comuni per la concreta attuazione del programma di sperimentazione. L'Osservatorio della condizione abitativa, istituito dall'articolo 59 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, è costituito presso il Ministero dei lavori pubblici ed effettua la raccolta dei dati nonché il monitoraggio permanente della situazione abitativa.

Il Ministro dei lavori pubblici, con proprio decreto, ha definito l'organizzazione e le funzioni dell'Osservatorio, anche ai fini del collegamento con gli osservatori istituiti dalle regioni con propri provvedimenti:

- D.M. del 1 marzo 2005 n. C/374 riguardante l'organizzazione e le funzioni dell'Osservatorio della condizione abitativa;
- D.M. del 2 marzo 2005 n. C/388 nomina Commissione Tecnica:
 1. Legge 9 dell'8 febbraio 2007, Gazzetta Ufficiale N. 37 del 14 febbraio 2007;
 2. la Camera ha approvato il DI sul disagio abitativo in data 19 dicembre 2006;
 3. Decreto legge 11-07-1992, n. 333 G.U. n. 162 dell'11-07-1992) *Misure urgenti per il risanamento della finanza pubblica* (convertito, con modificazioni, in legge 8 agosto 1992, n. 359);
 4. Legge 179/92 "Norme per l'edilizia residenziale pubblica"- D.L. 398/93, convertito con modificazioni dalla legge 493/93;
 5. programmi di edilizia sperimentale agevolata e sovvenzionata - legge 94/82 art.4;
 6. programmi di sperimentazione attuati attraverso la procedura dei *“Protocolli d’intesa accordi di Programma”* - legge 457/78 art. 2 lett. F;
 7. Legge 392/1978 *Disciplina delle locazioni di immobili urbani*;
 8. Legge 18 aprile 1962, n. 167 (in Gazz. Uff., 30 aprile 1962, n. 111). *Disposizioni per favorire l'acquisizione di aree fabbricabili per l'edilizia economica e popolare.*

Il diritto alla casa per gli immigrati

- T.U. 25 luglio 1998, N.286 *"Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero"* Art. 40.
- Legge 40 del 6 marzo 1998 - Disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero.
- Legge 40 del 6 marzo 1998 - Provvedimenti attuativi.

Stato di attuazione delle raccomandazioni

La cultura introdotta dalla legge Martelli, che ha istituito i primi centri di accoglienza, è stata ispirata al modello degli alberghi popolari e dei dormitori per poveri e senza fissa dimora: ciò ha contribuito a diffondere una concezione dell'*abitare inferiorizzato* per gli stranieri.

La prevalenza di questo approccio è riscontrabile analizzando le politiche promosse dalle Regioni che hanno utilizzato i fondi della legge 40/98 (diventata il 25.6.'98 il *"Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero"*) prevalentemente per la creazione e/o il mantenimento dei centri di accoglienza rispetto alle misure per l'accesso all'abitazione miranti a costruire percorsi di integrazione abitativa permanenti.

Dalla metà degli anni '90 non esiste una costante fonte di finanziamento proveniente dalla fiscalità generale per rispondere alla crescente domanda di interventi pubblici finalizzati alla realizzazione di nuovi alloggi di edilizia sociale e alla manutenzione del patrimonio esistente. La riforma delle aziende di gestione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica attuata attraverso leggi regionali e attraverso il passaggio della titolarità del patrimonio ai Comuni, non ha prodotto ad oggi apprezzabili risultati in termini di efficienza, economicità, capacità di investimento, coordinamento e programmazione. Le istituzioni, ma soprattutto gli **enti locali** dovrebbero occuparsi di più di curare l'integrazione dei nuovi arrivati per abbassare la soglia di conflitto e la diffidenza.

Dovrebbe essere cambiata la **legge** sulla locazione nella direzione di una maggiore tutela dei proprietari. L'**edilizia pubblica** dovrebbe impedire la vendita delle case sfitte a persone già benestanti e agevolare invece l'affitto a chi ne ha bisogno. Gli **istituti di credito** dovrebbero facilitare l'accesso al mutuo e finanziare le cooperative che fungono da intermediari tra proprietari e immigrati.

Nel 2005, il 72,1 per cento delle famiglie è proprietario dell'abitazione in cui vive (ISTAT) mentre il 18 per cento vive in affitto (o subaffitto), sostanzialmente come nei tre anni precedenti.

A livello territoriale, nell'Italia meridionale e nord-occidentale si ha la più bassa percentuale di famiglie che abitano in casa di proprietà (rispettivamente 69,2 e 71,9 per cento).

Per quanto riguarda i problemi relativi all'abitazione, quello delle spese sostenute per la stessa rimane il più sentito dalle famiglie e risulta in crescita rispetto al 2003 (dal 58 al 60,3 per cento). A lamentare questo problema sono soprattutto le famiglie residenti nel Centro (65,6 per cento) e nel Nordest.

Possibili interventi in materia di una Commissione Nazionale indipendente per la promozione e protezione dei diritti umani

Alla Commissione viene richiesto di:

- Sottoporre al Governo, Parlamento o ogni altro organo competente, su una base consultiva o su richiesta delle autorità interessate o attraverso l'esercizio del suo potere di svolgere attività conoscitive indipendenti, opinioni, raccomandazioni, proposte e rapporti discriminazione sulla tematica degli alloggi contro i gruppi svantaggiati e marginali, in particolar modo gli immigrati e la popolazione Rom.
- Porre la necessità di punti principali di pianificazione, quali:
 1. alloggi per Sinti, che sono cittadini italiani e che già da generazioni vivono nello Stato parte, devono trovare posto nella pianificazione dello sviluppo cittadino come insediamenti abitativi definitivi ed essere previsti dal piano regolatore;
 2. l'identificazione dei posti deve risultare dalla cooperazione con le famiglie nelle diverse città e comuni.
- Esaminare le disposizioni legislative e amministrative in vigore, come pure leggi e proposte, e di fare le raccomandazioni che riterrà appropriate per garantire, da un lato, che tali disposizioni si conformino ai principi fondamentali sui diritti umani; dall'altro essa dovrà, se necessario, raccomandare l'adozione di una nuova legislazione in sostituzione di quella in vigore e di emendamenti alle misure amministrative affinché il nuovo scenario di social housing, sia comunque complementare all'edilizia residenziale pubblica, e renda essenziale la partecipazione sindacale dell'utenza alla programmazione e alla fissazione delle condizioni dei parametri di accesso e dei canoni, con l'obbligo di ricorrere a specifici accordi.
- A livello istituzionale di promuove uno scambio di informazioni, di esperienze e di buone pratiche di lotta alla discriminazione nel settore abitativo, ed identificare politiche innovative a riguardo.
- Sul fronte dell'opinione pubblica combatte gli stereotipi negativi dello straniero immigrato o rifugiato, lanciando messaggi positivi e rassicuranti: nell'immaginario collettivo il cittadino immigrato vicino di casa o inquilino di un proprio immobile deve essere considerato come un cittadino titolare di diritti e portatore di stimoli culturali anziché come un intruso che può minare la nostra sicurezza nostra tranquillità domestica.
- Di promuovere un confronto con il governo centrale per pretendere un impegno finanziario sull'ERP e la predisposizione di strumenti normativi e regolamentari nuovi finalizzati a raccordare le rispettive competenze legislative e in particolare un programma nazionale pluriennale con il quale si individuino gli obiettivi generali delle politiche abitative e gli interventi specifici di riequilibrio delle aree critiche.
- Predisporre un censimento delle grandi strutture abitative vuote e/o semivuote (caserme, uffici in disuso, conventi e proprietà degli ordini religiosi).
- Proporre la trasformazione del contratto di locazione quadriennale rinnovabile per altri quattro anni in mancanza di necessità da parte del proprietario in contratto di locazione a tempo indeterminato, in modo da abolire l'iniquo istituto dello sfratto per finita locazione.
- Proporre inoltre il riconoscimento della piena deducibilità fiscale dell'importo del contratto di locazione, in quanto il proprietario è tenuto a pagare le tasse sull'affitto percepito mentre l'inquilino non gode della corrispondente detassazione dell'importo versato.
-

Raccomandazioni del Comitato per la promozione e protezione dei diritti umani

Il *Comitato* raccomanda:

al **Dipartimento Affari Regionali della Presidenza del Consiglio** dei Ministri, nell'ambito del proprio potere, di avviare una consultazione con i competenti Ministeri dell'Interno, delle Infrastrutture, della Giustizia, dell'Istruzione, del Lavoro, il Ministero per i Beni e le attività culturali e delle Politiche Sociali al fine di definire:

- La promozione d'interventi straordinari di edilizia sovvenzionata e agevolata per interventi in risposta all'emergenza sfratti. In particolare le regioni devono coordinare la predisposizione di programmi pluriennali speciali di edilizia sovvenzionata e agevolata per i comuni ad alta tensione abitativa, già individuati nel DL 261/06 e per i restanti di cui alla delibera CIPE 87/2003, così come previsto dalla legge per la riduzione del disagio abitativo recentemente approvata dal Parlamento.
- Realizzazioni ed investimenti certi per l'edilizia residenziale pubblica. Nei futuri programmi di intervento e investimento destinati all'edilizia sociale, la destinazione delle risorse deve almeno garantire la proporzione: 60% edilizia "a canone sociale", 40% edilizia a "canone moderato".
- Quote di edilizia residenziale pubblica nei programmi di trasformazione urbana, attraverso l'emanazione di apposito provvedimento normativo regionale d'indirizzo normativo che dovrà prevedere: la cessione gratuita nelle convenzioni dei piani attuativi di una quota minima obbligatoria (non inferiore al 25%) di aree o di alloggi di edilizia pubblica a canone sociale; un incentivo volumetrico per la quota (non inferiore al 25%) di edilizia pubblica a "canone sociale" realizzata nel piano di attuazione⁴⁶.
- Ridefinizione degli ambiti di concertazione e contrattazione con le parti sociali e il riconoscimento del ruolo di rappresentanza, di capacità di erogazione di tutele, garanzie e servizi da parte dei sindacati inquilini alle famiglie assegnatarie degli alloggi di edilizia sociale e ai cittadini in stato di bisogno abitativo.
- Costruzione di un dispositivo stabile di finanza regionale di settore nel quale si possono collocare anche forme di cooperazione e partnership con il privato, ma soprattutto si deve valutare la necessità di ricorrere a specifici finanziamenti derivanti dalla fiscalità generale e/o locale, destinati al rilancio dell'edilizia sovvenzionata, considerando quindi il diritto costituzionale all'abitazione uno degli aspetti fondanti del welfare regionale.
- Costituzione di un fondo nazionale per le politiche abitative, a supporto delle politiche abitative regionali, alimentato da quote derivate dalla fiscalità generale, dal prelievo sulle rendite e le plusvalenze realizzate nel comparto immobiliare.

⁴⁶ [Coordinamento Nazionale dell'Unione Inquilini](#), Roma, 16 dicembre 2006, Sintesi delle posizioni e decisioni assunte su a) Finanziaria 2007 b) DL del Governo sul disagio abitativo c) Lo stato dell'Edilizia Residenziale Pubblica d) Vertenze specifiche: il caso Enpam e) Mobilitazioni nazionali proposte.

Riguardo alle politiche abitative relative alla popolazione Rom e Sinti il *Comitato* al **Ministero dell'Interno**, attraverso il Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione, che svolge attività di studio e di conoscenza delle popolazioni Rom, Sinti e Caminanti presenti nel nostro Paese e alle Prefetture, per il miglioramento del coordinamento istituzionale:

1. di prestare maggiore attenzione ai problemi della discriminazione diretta e indiretta in materia di alloggio cui sono esposti dei gruppi svantaggiati e marginali, in particolar modo gli immigrati e la popolazione Rom;
2. di garantire che la vigente legislazione contro la discriminazione in materia di diritto di alloggio e che le migliori prassi per facilitare ai gruppi svantaggiati e marginali l'accesso all'abitazione individuale a livello locale vengano estese e applicate a livello nazionale;
3. una maggiore integrazione con la legislazione regionale in materia sociale e urbanistica;
4. l'incentivazione alla presentazione di piani per il superamento del campo nomadi;
5. di porre l'accento al reperimento di alloggi per i Rom sedentarizzati, elemento del tutto marginale e che fa riferimento alla "legislazione regionale di settore e alle agevolazioni previste dalle leggi regionali". Sono in realtà strumenti del tutto inadeguati alle condizioni concrete e alle culture specifiche dei Rom, alla loro composizione familiare, alle loro abitudini;
6. il superamento delle barriere normative e amministrative che le leggi hanno incontrato;
7. un uso innovativo degli strumenti e delle risorse disponibili per supportare altre soluzioni (adeguamenti normativi di tipologie abitative autonome non a norma);
8. una diversificazione delle possibili strategie insediative, con incentivazione delle azioni di recupero ad uso abitativo di immobili dismessi;
9. il ricorso a procedure realizzative in autocostruzione e autorecupero in forma facilitata, con l'obiettivo di contenere i costi di realizzazione e di offrire contestualmente occasione di formazione professionale.

PARTE 2: TEMATICHE RELATIVE ALLE DISPOSIZIONI GENERALI DEI PATTI

2.1. EGUAGLIANZA E NON DISCRIMINAZIONE

2.1.5. Gruppi vulnerabili

2.1.5.2. Abusi ad opera delle forze di polizia

Riferimento

CCPR 11: Il Comitato è preoccupato a proposito di informazioni su abusi commessi da membri delle forze dell'ordine contro gruppi vulnerabili, in particolare contro comunità Rom, stranieri e italiani di origine straniera. Il Comitato assume con particolare preoccupazione l'informazione che i campi Rom sono regolarmente sottoposti ad operazioni di polizia illegali (articoli 2, 7, 17 e 26 del Patto).

Lo Stato parte dovrebbe porre in essere azioni immediate al fine di reprimere questi abusi e monitorare, indagare e, qualora necessario, incriminare agenti di polizia che maltrattino gruppi vulnerabili.

Per quanto riguarda gli abusi delle forze di polizia nei confronti della comunità Rom deve segnalarsi che il 26 novembre 2004 CESCR ha richiamato il Governo italiano per gli sgomberi forzati. Nonostante questo richiamo la situazione in molti campi Rom è rimasta immutata e si è proceduto a diversi sgomberi forzati di campi Rom, senza proporre soluzioni alternative e senza tenere conto di programmi di integrazione in corso, primo fra tutti la scolarizzazione dei minori.

Per quanto riguarda gli sgomberi dei campi Rom si segnala che solo a Roma nel periodo gennaio – maggio 2007 sono stati sgomberati 10 campi Rom. Nel caso del campo Rom di Ponte Mammolo che sorgeva lungo le rive del fiume Aniene e ospitava prevalentemente Rom rumeni, le testimonianze dei presenti indicano che lo stesso è avvenuto con l'intervento di una decina di camionette di polizia e carabinieri, di un pullman della Polizia di Stato e della polizia fluviale. Le baracche di legno che ospitavano i Rom sono state completamente rase al suolo e molte persone sono state caricate sul pullman della polizia. Si evidenzia che la gran parte della popolazione di questo campo è costituita da rom rumeni, quindi da cittadini comunitari come tali inespellibili ai quali è stato semplicemente intimato di andarsene senza individuare alcuna soluzione abitativa alternativa.

In questo caso inoltre, rispetto ai numerosi sgomberi a Roma degli ultimi mesi, l'operazione sembra essere stata effettuata non dal Comune di Roma (non c'erano i vigili urbani), ma direttamente dalla prefettura, nonostante parte del terreno dove sorgeva l'insediamento fosse di proprietà del Comune. Il fatto che il terreno fosse di proprietà del Comune e non di un privato rende più grave l'accaduto nel senso che mostra una tendenza del Comune a "rimuovere" il problema senza adoperarsi per una soluzione alternativa. Deve peraltro segnalarsi che il Comune di Roma a maggio del 2007 ha pubblicamente proposto la creazione di "villaggi della solidarietà" ovvero luoghi "fuori dalle mura cittadine" dove spostare i rom.

Si segnala la presenza dei seguenti progetti di legge:

C. 2181 - On. Jole Santelli (FI) e altri

Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sulla condizione delle donne e dei minori nelle comunità rom presenti in Italia – presentato alla Camera il 29 gennaio 2007

S. 266 - Sen. Tiziana Valpiana (RC-SE)

Riconoscimento e tutela delle minoranze rom, sinte e caminanti – presentato al Senato il 5 maggio 2006

S. 52 - Sen. Luigi Malabarba (RC-SE)

Disposizioni per il riconoscimento e la tutela delle popolazioni Rom e Sinti e per la salvaguardia della loro identità culturale – presentato al Senato il 28 aprile 2006

Per quanto riguarda la situazione esistente all'interno dei CPT e gli abusi delle forze dell'ordine si segnala il rapporto redatto dal Comitato De Mistura.

Per quanto riguarda le violenze e gli abusi della polizia all'interno dei CPT si segnalano:

- la condanna di Don Cesare Lo Deserto ad un anno e 4 mesi – pena sospesa - per violenza privata e lesioni aggravate da sevizie e crudeltà nei confronti dei 17 migranti che avevano tentato la fuga dal CPT Regina Pacis di Lecce nel novembre del 2002. Assieme a Lo Deserto sono stati condannati anche sette carabinieri, addetti alla vigilanza, due medici, per reato di falso, e sei operatori del centro (sentenza n. 470 del 22 luglio 2005, pronunciata dal tribunale di Lecce - est. De Benedictis);
- assoluzione sia in primo grado che in appello (aprile 2004 – aprile 2005) dell'ex prefetto di Trapani per il rogo avvenuto all'interno del Centro di Permanenza Temporanea Serraino Vulpitta di Trapani durante il quale morirono sei migranti . Leonardo Cerenzia, prefetto in carica al momento del rogo, fu imputato di omissione di atti d'ufficio, incendio colposo e concorso in omicidio colposo plurimo e assolto con formula piena il 15 aprile del 2004;
- l'apertura del processo a carico dell'ispettore di polizia Giacomo Alessi, che sovrintende ancora oggi e da due anni il CPT di Bologna e degli agenti di servizio Paolo Cognitti, Sergio Valentini e Giuseppe Marini per le violenze avvenute all'interno del CPT di Bologna nel marzo del 2003. Secondo quanto denunciato, l'ispettore Alessi e gli altri agenti coinvolti nel processo avrebbero sottoposto a duri pestaggi una decina di migranti trattenuti nel centro. Gli operatori del Centro, chiamati a testimoniare, affermano tuttavia di non ricordare molto, nonostante quanto da loro stessi ammesso poche settimane dopo le denunce.

Per ciò che riguarda la situazione esistente all'interno dei CPT si segnala l'istituzione della cd. Commissione de Mistura voluta dal Ministro dell'Interno, Giuliano Amato, per ispezionare i Centri di Permanenza Temporanea . Il rapporto prodotto dalla Commissione ha evidenziato la necessità di superare il sistema dei Centri di Permanenza Temporanea. Anche a seguito di quanto denunciato nel rapporto, il Ministro dell'Interno, Giuliano Amato, ha disposto la soppressione dei Centri di Permanenza Temporanea ed Assistenza di Brindisi, Crotone e Ragusa e l'avvio di uno studio approfondito sulle altre strutture per valutare eventuali soppressioni o procedere alla loro riqualificazione.

Si esprimono preoccupazioni in merito ai provvedimenti adottati sulla base del cd. Decreto Pisanu (L. 155/2005) e in merito alle espulsioni di cittadini stranieri adottate direttamente su disposizione del Ministero dell'Interno per motivi di sicurezza e di ordine pubblico.

Il decreto Pisanu prevede in particolare:

- estensione alle attività anti-terrorismo dei colloqui investigativi resi in assenza dell'avvocato, le informazioni raccolte durante i colloqui non possono essere verbalizzate ma possono essere utilizzate nelle indagini;
- innalzamento da 12 a 24 ore il fermo di polizia giudiziaria identificativo (art. 10): il fermo identificativo permette alla polizia giudiziaria di portare una persona in questura perché sprovvista di documenti o con documenti considerati per qualche motivo non validi. Nel periodo del fermo la persona non può comunicare né con il suo avvocato né con i propri parenti;

- possibilità per i prefetti di decretare l'espulsione dei fiancheggiatori e dei sostenitori del terrorismo (potrebbe già esserci una lista di 70 sospetti da espellere);
- prelievo forzoso della saliva o dei capelli per determinare il DNA dei sospetti terroristi nel caso in cui altri metodi meno invasivi non consentano l'identificazione e solo dietro autorizzazione motivata del PM (quindi basta che vi sia un sospetto e non è necessario che sia stata aperta un'indagine);
- intervento sull'art. 270 bis del Codice Penale definizione di terrorismo dai 7 ai 15 anni di carcere per chi arruola potenziali terroristi, da 5 a 10 anni per chi li addestra e da uno a 6 anni per chi informa su come si fabbrica un esplosivo. Sarà considerata come terroristica la condotta di chi arreca danno a un Paese, ne intimidisca la popolazione, costringe i pubblici poteri a compiere un atto, destabilizzando o distruggendo le fondamentali strutture politiche, costituzionali, economiche o sociali.

Raccomandazioni del Comitato per la promozione e protezione dei diritti umani

1. Adoperarsi perché vengano svolte le dovute indagini amministrative all'interno delle forze di polizia coinvolte in violazioni dei diritti all'integrità personale mediante abuso di potere al fine di prendere tutte le precauzioni contro il ripetersi di fatti analoghi allontanando dal servizio eventuali presunti colpevoli.

2. Valutare l'impatto della formazione delle forze dell'ordine in materia di diritti umani e il grado di efficacia della stessa nel ridurre la commissione di abusi.

3. TEMATICHE RELATIVE ALLE DISPOSIZIONI SPECIFICHE DEI PATTI

3. 1. DIRITTO ALLA VITA E DIRITTO A VIVERE

3.1.1. Adeguate condizioni di vita

3.1.1.1. Povertà ed esclusione sociale

Riferimento

CESCR 20: Il Comitato reitera la propria preoccupazione per le persistenti ineguaglianze regionali e per i considerevoli livelli di povertà, soprattutto nella parte meridionale del paese. Il Comitato prende nota della decisione dello Stato parte di aumentare il periodo di valutazione del Reddito Minimo d'Inserimento che è attualmente applicato da 306 comuni.

CESCR 41: Il Comitato esorta lo Stato Parte ad includere i diritti economici, sociali e culturali nel suo Piano d'azione sulla povertà e l'esclusione sociale. A questo proposito, il Comitato rimanda lo Stato parte alla sua Dichiarazione "Povertà e Patto Internazionale sui diritti economici, sociali e culturali", adottata il 4 maggio 2001. Il Comitato esorta, inoltre, lo Stato Parte a stabilire il Reddito Minimo d'Inserimento a livello nazionale al fine di combattere la povertà.

Inquadramento della tematica

Il rapporto Istat sulla povertà relativa in Italia nel 2005 ha individuato 2 milioni 585 mila famiglie in condizioni di indigenza ossia oltre 7,5 milioni di persone che vivono al di sotto della soglia di povertà: il 13,1% dell'intera popolazione.

Persistono in Italia gravi situazioni di povertà e di esclusione sociale. Tuttavia la complessità della struttura dei bisogni sociali non permette una efficace misurazione dell'entità di questo fenomeno, dal momento che alle condizioni di povertà estrema e di miseria, si aggiungono nuove povertà istituzionali e povertà relazionali legate alla caduta della qualità dei rapporti umani e del senso di solidarietà e prossimità che dovrebbero tenere unita una comunità.

La condizione di povertà è un fenomeno complesso che viene associato ad una moltitudine di fattori quali un elevato numero di componenti del nucleo familiare, la presenza di figli - soprattutto se minori - o di anziani in famiglia, un basso livello di istruzione e una ridotta partecipazione al mercato del lavoro.

L'esclusione dal mercato del lavoro della persona di riferimento della famiglia determina le condizioni di maggiore vulnerabilità: è povero quasi un terzo delle famiglie italiane (31,4%) con a capo una persona in cerca di occupazione; di queste oltre l'83% risiede nel Mezzogiorno.

Il legame tra povertà e partecipazione al mercato del lavoro è quindi molto forte e si associa alle peggiori condizioni economiche delle famiglie.

La sperimentazione del Reddito Minimo di Inserimento (RMI) ha avviato un processo redistribuzione del reddito che, svincolato dal sistema previdenziale, ha consentito di raggiungere, seppur parzialmente, anche le famiglie che si trovavano fuori dal mercato del lavoro.

La misura non è stata però protratta oltre il suo periodo di sperimentazione e ad oggi l'Italia, insieme alla Grecia sono gli unici due paesi dell'Unione Europea a 15 a non avere istituito uno strumento di sostegno al reddito di questa natura.

Leggi nazionali di riferimento e loro applicazione

Lo strumento del Reddito Minimo di Inserimento (RMI) è stato introdotto in via sperimentale in Italia a partire dal 1° gennaio 1999 quale misura di contrasto della povertà attraverso il sostegno delle condizioni economiche delle famiglie e l'avvio di specifici programmi di inserimento (d. lgs. 237/98 - art. 1, comma 1).

La sperimentazione, che prevedeva l'erogazione di un sussidio economico a nuclei familiari selezionati per reddito e status di disoccupazione, ha coinvolto 39 Comuni nel biennio 1999-2000 ed è stata successivamente estesa a complessivi 306 Comuni fino al 2004.

Al termine della sperimentazione il governo di Centro-Destra (XIV Legislatura), più in sintonia con un approccio di workfare alle politiche sociali non ne ha però promosso la sua generalizzazione su scala nazionale e la legge finanziaria 2003 (L289/2002), non prevedendo ulteriori stanziamenti per l'implementazione, ne sancì il termine della sperimentazione.

Con Il Patto per l'Italia stipulato tra il Governo e alcune organizzazioni sindacali nel luglio 2002, il Libro Bianco sul Welfare (febbraio 2003) ed il Piano d'Azione Nazionale per l'Inclusione Sociale 2003-2005 (luglio 2003) si apre nuovamente la strada ad uno strumento di sostegno alle fasce più marginali della popolazione denominato Reddito di Ultima Istanza (RUI)

La Legge Finanziaria 2004 (Legge 326/2003) introdusse il Reddito di Ultima Istanza (Art.3 Comma 101) prevedendo il concorso dello Stato tramite il "Fondo nazionale delle politiche sociali" al finanziamento delle Regioni che avessero istituito tale modalità di intervento.

Alcune Amministrazioni regionali, in virtù della riforma del Titolo V della Costituzione (Legge Costituzionale n.3/2201), presentarono ricorso alla Corte Costituzionale sostenendo questioni di legittimità riguardo alla modalità di gestione delle risorse finanziarie del Fondo Nazionale delle Politiche Sociali. La sentenza 423/2004 della Corte Costituzionale ha deliberato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 3, comma 101, della legge finanziaria 2004 facendo conseguentemente decadere quanto previsto dalla finanziaria 2004.

Stato di attuazione delle raccomandazioni

Nel quadro della strategia europea di Lisbona per la crescita e l'occupazione che prevede la progressiva integrazione degli aspetti economici, sociali e occupazionali al fine di ottenere all'interno dell'Unione l'innalzamento della partecipazione al mercato del lavoro la crescita economica e un solido e coeso tessuto sociale i Paesi Membri sono chiamati a produrre con cadenza triennale dei Piani Nazionali per l'Inclusione Sociale.

Il Piano Nazionale d'Azione per l'Inclusione Sociale 2006-2008⁴⁷ prodotto dai Ministeri della Previdenza Sociale, del Lavoro e della Salute contiene solamente un breve riferimento al Reddito Minimo limitandosi ad affermare l'intenzione del Governo Italiano di riattivare l'istituto come strumento di lotta alla povertà.

La prima Legge finanziaria del Governo di Centro-Sinistra (L296/2006) ha previsto una serie di misure volte ad aumentare l'equità sociale e la protezione degli strati sociali più deboli ma tra queste solo un breve richiamo, contenuto negli artt. 1285 e 1286 (L296/2006), viene fatto all'istituto del Reddito Minimo. Nel dettaglio la legge prevede una proroga per i Comuni della sperimentazione del RMI nell'utilizzo delle risorse non spese (dal 30 aprile 2006 al 30 giugno 2007) prima di far riconfluire i fondi non spesi nell'indistinzione del Fondo Nazionale delle Politiche Sociali.

⁴⁷ L'ultimo Piano nazionale l'azione per l'inclusione sociale è stato predisposto dai Ministeri della Solidarietà Sociale, della Salute e del Lavoro e della Previdenza sociale sulla base di un accordo tra i Paesi dell'Unione, raggiunto alla Conferenza di Lisbona del 2000. Da allora gli Stati membri devono redigere piani triennali nei quali siano illustrati dati aggiornati relativi alla situazione socio-economica del proprio Paese ed indicate priorità e strategie per favorire l'integrazione e l'inclusione e combattere le povertà. Il Piano nazionale d'azione per l'inclusione sociale 2006-2008 è stato predisposto con il contributo attivo delle Regioni.

Si è ancora dunque lontani dall'istituzionalizzazione del Reddito Minimo di Inserimento su scala nazionale.

Dal punto di vista legislativo la prima proposta di legge di iniziativa popolare relativa ad un istituto assimilabile al RMI, il Reddito Sociale, è stata depositata alla Camera nel 1999.

Si tratta di uno strumento di maggior respiro rispetto al RMI in quanto legando l'erogazione del contributo alla residenza ed ad una soglia di reddito intende raggiungere oltre ai disoccupati tutti quei lavoratori sotto occupati o legati a forme di precariato strutturale.

Nell'attuale legislatura la proposta di legge è stata presentata 3 volte ma mai tradotta in decreto.

Il Progetto di legge 327 "Istituzione del reddito sociale per il sostegno contro la disoccupazione e la precarietà del lavoro" è stato presentato alla Camera dall'onorevole Paolo Cento il 3 maggio 2006, il progetto è stato assegnato il 13 giugno 2006 in sede referente alla XI Commissione Lavoro e attualmente si trova in prima lettura alla Camera.

Il senatore Natale Ripamonti ha presentato il 19 ottobre 2006 il Disegno di legge N. 1106 per l'istituzione del reddito sociale minimo, la proposta, di cui ancora non è iniziato l'esame è stata Assegnata alla XI Commissione Lavoro in sede referente il 18 gennaio 2007.

A dicembre 2006 i deputati Caruso e Acerbo hanno presentato alla Camera la proposta di legge "Istituzione del reddito sociale" (C 2035); anche questa proposta non è ancora esaminata è stata assegnata alla XI Commissione Lavoro (12 febbraio 2007).

Anche in assenza dell'Istituzionalizzazione del Reddito Minimo di Inserimento su scala nazionale l'Italia si è dotata di diversi strumenti di sostegno alle fasce più deboli della popolazione per prevenire situazioni di esclusione e povertà.

Con la legge 248/2006 sono stati previsti 3 distinti fondi, per le politiche della famiglia, per le politiche giovanili, e per le politiche relative ai diritti ed alle pari opportunità, ciascuno dei quali finanziato con 3 milioni di euro per il 2006 e a 10 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2007.

Il Fondo per le politiche della famiglia finalizzato a "realizzare e promuovere interventi per la tutela della famiglia, in tutte le sue componenti e le sue problematiche generazionali" e "supportare l'Osservatorio nazionale sulla famiglia" è stato successivamente incrementato (Art.1, comma 1250 legge 27/12/2006 n. 296) con uno stanziamento di 210 milioni di euro per l'anno 2007 e 180 milioni di euro per ciascuno degli anni 2008 e 2009.

Il Fondo per le politiche giovanili, istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, con la finalità di promuovere il diritto dei giovani alla formazione culturale e professionale e all'inserimento nella vita sociale, è stato integrato di 120 milioni di euro per ciascuno degli anni 2007, 2008 e 2009 (Art.1, comma 1290 legge 27/12/2006 n. 296).

La finanziaria per il 2007 ha inoltre istituito un Fondo per le non autosufficienze presso il Ministero della Solidarietà Sociale, al fine di attuare i livelli essenziali delle prestazioni assistenziali da garantire su tutto il territorio nazionale con riferimento alle persone non autosufficienti.

La dotazione del Fondo è pari a 100 milioni di euro per l'anno 2007 e di 200 milioni di euro per ciascuno degli anni 2008 e 2009.

Per il Fondo nazionale per l'infanzia e l'adolescenza istituito presso la Presidenza del Consiglio dei ministri (articolo 1 della legge 28 agosto 1997, n. 285), l'articolo 1, comma 1258, della legge finanziaria per il 2007, stabilisce che, a decorrere dal 2007, il finanziamento sia determinato annualmente dalla legge finanziaria stessa.

Tuttavia, non essendoci traccia del suddetto Fondo nazionale per l'infanzia e l'adolescenza nei capitoli di spesa, non è chiaro se esso sia destinato alle sole città riservatarie⁴⁸, come ormai previsto dalla Legge 328/2000, la quale ha istituito un Fondo Sociale Nazionale indistinto nel quale sono andati a confluire le risorse economiche destinate all'infanzia e all'adolescenza da

⁴⁸ Art. 2 L. 285/1997.

ripartire tra le Regioni senza, appunto, delle quote espressamente destinate ai bisogni dei minori: sarebbe quindi opportuno fare chiarezza sull'ammontare e sui destinatari del Fondo nazionale per l'infanzia e l'adolescenza citato nella legge finanziaria.

Inoltre, sempre in base alla Finanziaria 2007, la previsione per il Fondo Nazionale per le Politiche sociali è di euro 1.626.780.000 nel 2007, 1.676.780.000 nel 2008 e 1.379.780.000 nel 2009.

Possibili interventi di una Commissione Nazionale indipendente per la promozione e protezione dei diritti umani

Alla Commissione Nazionale viene richiesto:

- di promuovere/favorire l'adozione di uno strumento di sostegno al reddito che entri nel novero dei diritti umani universali, incondizionati, individuali ed inalienabili; di vigilare, monitorare, controllare e verificare eventuali strumenti futuri di sostegno al reddito, per evitare il rischio di improprie differenziazioni di trattamento a livello locale e quello di un'eccessiva discrezionalità da parte delle amministrazioni nell'erogazione del servizio.

Raccomandazioni del Comitato per la promozione e protezione dei diritti umani

Il *Comitato*, pur ritenendo positivo il proliferare di iniziative locali volte all'implementazione di misure di sostegno al reddito per le fasce sociali più svantaggiate esprime la propria preoccupazione per gli elementi condizionali che, spesso poco chiari, ne hanno regolato l'erogazione dei contributi ed auspica quindi l'adozione di una normativa nazionale che disciplini in modo uniforme lo strumento del Reddito Minimo di Inserimento, limitandone gli elementi di discrezionalità e frammentarietà istituzionale.

Pertanto il *Comitato* raccomanda:

- Al **Governo**, una più forte azione istituzionale nel rimuovere gli ostacoli che hanno portato la Corte Costituzionale a pronunciarsi sull'illegittimità degli interventi governativi in tema di politiche sociali (sottratte alla potestà dello Stato e demandate secondo le norme della riforma costituzionale del 2001 alle Regioni) e l'adozione di una legge nazionale organica in materia;
- Al **Governo** di fare chiarezza sull'ammontare e su quali sono i destinatari del Fondo nazionale per l'infanzia e l'adolescenza citato nella legge finanziaria;
- Al **Governo** di evitare di suddividere ulteriormente le competenze sull'infanzia a livello centrale (il riferimento è ai tanti Ministeri che hanno competenze in materia), favorendo invece il coordinamento e la cooperazione tra i Ministeri stessi, e tra i Ministeri e le Regioni.
- Al **Governo** Italiano la predisposizione di uno strumento di sostegno al reddito che entri nel novero dei diritti umani individuali ed inalienabili ed abbia tre caratteristiche fondamentali:
 - Sia considerato diritto individuale e non familiare, in quanto la titolarità di un diritto appartiene all'individuo e non alla famiglia;
 - Sia erogato su scala universale a tutti gli esseri umani in forma non discriminatoria (di sesso, di razza, di religione, di reddito);
 - Non sia sottoposto ad alcuna forma di vincolo o condizione (ovvero, non obblighi ad assumere particolari impegni e/o comportamenti).
- Alla **XI Commissione Lavoro pubblico e privato**, di prendere tempestivamente in esame e sostenere l'iter parlamentare di una proposta di legge nazionale che svincoli le forme di sostegno al reddito dalla discrezionalità delle Amministrazioni locali.

3. TEMATICHE RELATIVE ALLE DISPOSIZIONI SPECIFICHE DEI PATTI

3. 1. DIRITTO ALLA VITA E DIRITTO A VIVERE

3.1.1. Adeguate condizioni di vita

3.1.1.2. Ineguaglianze regionali

Riferimento

CESCR 20: Il Comitato reitera la propria preoccupazione per le persistenti ineguaglianze regionali e per i considerevoli livelli di povertà, soprattutto nella parte meridionale del paese. Il Comitato prende nota della decisione dello Stato parte di aumentare il periodo di valutazione del Reddito Minimo d'Inserimento che è attualmente applicato da 306 comuni.

Inquadramento della tematica

Le statistiche sul fenomeno della povertà nel 2005 curate dall'ISTAT confermano il divario nella distribuzione del reddito tra Nord e Sud dell'Italia; nel Mezzogiorno perdurano infatti gli elevati livelli di incidenza raggiunti negli anni passati .

Nel Nord e nel Centro sono povere rispettivamente il 4,5% e il 6% delle famiglie, mentre nel Mezzogiorno la percentuale raggiunge il 24%. In quest'ultima area risiede ben il 70% delle famiglie povere residenti in Italia. C'è da aggiungere che, nel Mezzogiorno, ad una più ampia diffusione del fenomeno si associa una maggiore gravità del disagio: l'intensità della povertà raggiunge infatti il 22,7%, rispetto al 17,5% e al 18,9% nel Nord e nel Centro.

Il forte divario tra Nord e Sud del Paese viene confermato anche attraverso un'analisi dei redditi medi annuali percepiti dalle famiglie. Secondo le rilevazioni del Rapporto ISTAT 2006, nel 2004 le famiglie italiane hanno percepito in media un reddito netto annuo pari a 28 mila euro, cioè a circa 2.300 euro al mese (per reddito netto si intende la somma dei redditi da lavoro dipendente e autonomo, di quelli da capitale reale e finanziario, delle pensioni e degli altri trasferimenti pubblici e privati al netto delle imposte personali, dell'ICI e dei contributi sociali a carico dei lavoratori dipendenti e autonomi) il reddito delle famiglie che abitano nelle regioni del Mezzogiorno è risultato invece in media pari a circa 22 mila euro, circa tre quarti di quello delle famiglie del Nord: 30 mila e 500 euro.

L'implementazione dello strumento del Reddito Minimo avrebbe potuto garantire una soglia minima di entrate economiche alle famiglie più povere, concentrate nel Mezzogiorno, contribuendo così alla diminuzione della povertà e delle differenze di distribuzione del reddito tra le regioni del Nord e Sud del Paese.

La misura non è stata però protratta oltre il suo periodo di sperimentazione e ad oggi l'Italia, insieme alla Grecia sono gli unici due paesi dell'Unione Europea a 15 a non avere istituito uno strumento di sostegno al reddito di questa natura.

Leggi nazionali di riferimento e loro applicazione

Lo strumento del Reddito Minimo di Inserimento (RMI) è stato introdotto in via sperimentale in Italia a partire dal 1° gennaio 1999 quale misura di contrasto della povertà attraverso il sostegno economico delle famiglie e l'avvio di specifici programmi di inserimento (d. lgs. 237/98 - art. 1, comma 1).

La sperimentazione, che prevedeva l'erogazione di un sussidio economico a nuclei familiari selezionati per reddito e status di disoccupazione, ha coinvolto 39 Comuni nel biennio 1999-2000 ed è stata successivamente estesa a complessivi 306 Comuni fino al 2004.

Al termine della sperimentazione il governo di Centro-Destra (XIV Legislatura), più in sintonia con un approccio di workfare alle politiche sociali non ne ha però promosso la sua generalizzazione su scala nazionale e la legge finanziaria 2003 (L289/2002), non prevedendo ulteriori stanziamenti per l'implementazione, ne sancì il termine della sperimentazione.

Con Il Patto per l'Italia stipulato tra il Governo e alcune organizzazioni sindacali nel luglio 2002, il Libro Bianco sul Welfare (febbraio 2003) ed il Piano d'Azione Nazionale per l'Inclusione 2003-2005 (luglio 2003) si apre nuovamente la strada ad uno strumento di sostegno alle fasce più marginali della popolazione denominato Reddito di Ultima Istanza (RUI)

La Legge Finanziaria 2004 (Legge 326/2003), introdusse il Reddito di Ultima Istanza (Art.3 Comma 101) prevedendo il concorso dello Stato tramite il "Fondo nazionale delle politiche sociali" al finanziamento delle Regioni che avessero istituito tale modalità di intervento.

Alcune Amministrazioni regionali, in virtù della riforma del Titolo V della Costituzione (Legge Costituzionale n.3/2001), presentarono ricorso alla Corte Costituzionale sostenendo questioni di legittimità riguardo alla modalità di gestione delle risorse finanziarie del Fondo Nazionale delle Politiche Sociali. La sentenza 423/2004 della Corte Costituzionale ha deliberato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 3, comma 101, della legge finanziaria 2004 facendo conseguentemente decadere quanto previsto dalla finanziaria 2004.

Stato di attuazione delle raccomandazioni

Anche nell'assenza dunque di una misura nazionale per attività di sostegno al reddito, dal 2004 ad oggi alcune Amministrazioni, recependo la legge 328/2000 inerente il riordino del sistema dei Servizi Sociali e l'attribuzione alle Regioni di competenze legislative in materia, hanno di fatto previsto comunque l'introduzione, in via sperimentale e con varie denominazioni, di misure di contrasto della povertà assimilabili al Reddito Minimo di Inserimento.

La **Regione Abruzzo** con Legge finanziaria n. 15 del 26.06.2004 ha previsto delle misure di sostegno alla famiglia tra cui è ricompresa l'erogazione di buoni acquisto nella misura minima di 500 Euro e massima di 900 l'anno per i titolari di pensione minima sociale.

La **Regione Basilicata** con la Legge Regionale: "Promozione della cittadinanza solidale" (Legge regionale 19 gennaio 2005 n. 3) realizza interventi e servizi di cittadinanza solidale quali misure universali e selettive attraverso il sostegno delle condizioni economiche e sociali delle persone appartenenti a nuclei familiari esposti al rischio della marginalità.

La **Provincia Autonoma di Bolzano** inserisce nell'ambito degli interventi di sostegno economico attivati dalla fine degli anni novanta, il reddito minimo di inserimento che affianca il contributo per locazioni.

La **Regione Lazio** ha istituito una serie di interventi per sostenere il diminuito potere di acquisto dei pensionati sociali (art. 11 della Legge regionale n. 2/2004).

La **Regione Toscana** ha scelto di destinare un finanziamento specifico, ai Comuni con maggiori difficoltà di gestione dei fenomeni di povertà estrema, alle azioni dei Comuni destinatari dei finanziamenti specifici, che hanno riguardato tra i vari aspetti anche forme di sostegno al reddito.

La **Regione Valle d'Aosta** eroga contributi di assistenza economica a favore di singoli e nuclei familiari sprovvisti di reddito, in particolare, l'erogazione del contributo minimo vitale è legato all'obiettivo di favorire i progetti di autonomia personale dei soggetti in stato di esclusione sociale e povertà (Legge regionale n. 18 del 4 settembre 2001 "Approvazione del piano socio-sanitario regionale per il triennio 2002/2004"; Legge regionale n. 19 del 27 maggio 1994 "Norme in materia di assistenza economica").

La **Regione Veneto** ha affidato al Comune di Rovigo la realizzazione del progetto pilota "Sperimentazione del reddito di ultima istanza" (Legge regionale n. 350/2003, art. 3, c. 101) inerente l'attuazione di piani integrati di reinserimento sociale destinati ai nuclei familiari a rischio di esclusione i cui componenti non siano beneficiari di ammortizzatori sociali destinati a soggetti privi di lavoro.

La **Regione Siciliana**, con l'articolo 1 della Legge regionale n. 5/2005 ha stabilito di finanziare una proroga della sperimentazione del reddito minimo di inserimento, ai sensi del decreto legislativo 18 giugno 1998, n. 237.

La **Regione Campania** ha istituito in via sperimentale, per il triennio 2004/2006, il reddito di cittadinanza quale misura di contrasto alla povertà e all'esclusione sociale (Legge regionale 14 febbraio 2004 n. 2). La misura consiste in una erogazione monetaria mensile per i redditi più bassi e una serie di interventi accompagnatori quali agevolazioni tariffarie, facilitazione per l'accesso ai servizi, misure per l'autoimpiego e l'emersione del lavoro nero.

Possibili interventi di una Commissione Nazionale indipendente per la promozione e protezione dei diritti umani

Alla Commissione Nazionale viene richiesto:

- di promuovere/ favorire l'adozione di uno strumento di sostegno al reddito che entri nel novero dei diritti umani universali, incondizionati, individuali ed inalienabili; di vigilare, monitorare, controllare e verificare eventuali strumenti futuri di sostegno al reddito, per evitare il rischio di improprie differenziazioni di trattamento a livello locale e quello di un'eccessiva discrezionalità da parte delle amministrazioni nell'erogazione dei contributi.

Raccomandazioni del Comitato per la promozione e protezione dei diritti umani

Il *Comitato*, pur ritenendo positivo il proliferare di iniziative locali volte all'implementazione di misure di sostegno al reddito per le fasce sociali più svantaggiate esprime la propria preoccupazione per gli elementi condizionali che, spesso poco chiari, ne hanno regolato l'erogazione dei contributi ed auspica quindi l'adozione di una normativa nazionale che disciplini in modo uniforme lo strumento del Reddito Minimo di Inserimento, limitandone gli elementi di discrezionalità e frammentarietà istituzionale.

Pertanto il *Comitato* raccomanda:

- una più forte azione del governo per rimuovere gli ostacoli che hanno portato la Corte Costituzionale a pronunciarsi sull'illegittimità degli interventi governativi in tema di politiche sociali (sottratte alla potestà dello Stato e demandate secondo le norme della riforma costituzionale del 2001 alle Regioni) e l'adozione di una legge nazionale organica in materia;
 - al **Governo** Italiano la predisposizione di uno strumento di sostegno al reddito che entri nel novero dei diritti umani individuali ed inalienabili ed abbia tre caratteristiche fondamentali;
 - sia considerato diritto individuale e non familiare in quanto la titolarità di un diritto appartiene all'individuo e non alla famiglia;
 - sia erogato su scala universale a tutti gli esseri umani in forma non discriminatoria (di sesso, di razza, di religione, di reddito);
- non sia sottoposto ad alcuna forma di vincolo o condizione (ovvero, non obblighi ad assumere particolari impegni e/o comportamenti);
- alla **XI Commissione Lavoro pubblico e privato** prenda tempestivamente in esame e sostenga l'iter parlamentare di una proposta di legge nazionale che svincoli le forme di sostegno al reddito dalla discrezionalità delle Amministrazioni locali.

3. TEMATICHE RELATIVE ALLE DISPOSIZIONI SPECIFICHE DEI PATTI

3. 1. DIRITTO ALLA VITA E DIRITTO A VIVERE

3.1.2. Lavoro

3.1.2.1. Equo salario

Riferimento

CESCR 18: Il Comitato apprende con preoccupazione le spiegazioni fornite dallo Stato parte in relazione alla giurisprudenza (n. 6030 del 25 Maggio 1993 e n. 4570 del 17 Maggio 1996) secondo cui il principio di eguale remunerazione per lavoro di eguale valore non può essere pienamente applicato nel sistema giuridico italiano.

CESCR 38: Il Comitato afferma nuovamente che il principio di eguale remunerazione per lavoro di uguale valore, come previsto dall'articolo 7(2) del Patto, debba essere immediatamente reso effettivo e che lo Stato Parte non può derogarlo senza incorrere nella violazione delle sue obbligazioni discendenti dal Patto.

Inquadramento della tematica

Il diritto ad un equo salario e ad eguale remunerazione per lavoro di egual valore è l'urgente tema politico-sociale sul quale CESCR, nelle Osservazioni Conclusive del 26 novembre 2004, ha espresso la sua preoccupazione alla luce della sentenza n. 4570 del 17 Maggio 1996 pronunciata dalle S.U. della Corte di Cassazione secondo la quale "il principio di equo salario ed eguale remunerazione per un lavoro di egual valore, non può essere pienamente applicato nel sistema legislativo italiano". Lo Stato parte, rileva il Comitato, con questa decisione (la cui argomentazione è stata peraltro condivisa ed appoggiata dalla giurisprudenza successiva della Corte: Cass. 5/10/98 n.9867, 24/10/98 n.10598, 25/09/99 n. 10581, 5/05/00 n. 5623, 19/06/01 n. 8296, 8/01/02 n. 132, Cass. Sez. lavoro n. 18418 del 2/12/2003) dimentica il precetto sancito dall'art. 7 (2) del Patto internazionale (ESCR), violandolo palesemente.

Legislazione di riferimento

Il quesito che gli esperti del settore giuslavoristico si sono posti nel corso di questi anni è se esiste, nel nostro ordinamento, il principio della parità di trattamento per quanto concerne il trattamento normativo ed economico dei lavoratori subordinati. Si tratta di capire, in altri termini, se le leggi nazionali di riferimento prevedano e sanciscano il principio per cui, a parità di mansioni svolte, dal datore di lavoro debba essere riconosciuto lo stesso inquadramento e debba essere corrisposta la medesima retribuzione ai lavoratori interessati.

Appare doveroso prendere le mosse dai principi costituzionali. Nello specifico, l'art. 36 della Costituzione sancisce il principio- inderogabile sia dal contratto individuale che collettivo- che la retribuzione deve essere **proporzionale** alla quantità e qualità del lavoro prestato e comunque sufficiente a garantire al lavoratore ed alla sua famiglia un'esistenza libera e dignitosa; l'art 37 è, tuttavia, l'unico che affronta la questione della parità di trattamento retributivo, a parità di mansioni, ma solo ed **esclusivamente** con riguardo al lavoro delle donne rispetto agli uomini, e dei minori rispetto ai lavoratori maggiorenni. Non c'è dunque un principio generale, nemmeno di rango costituzionale, in base al quale il datore di lavoro è tenuto ad attribuire a tutti i lavoratori, a parità di mansioni espletate, lo stesso trattamento retributivo. Una lacuna questa ravvisabile dall'orientamento giurisprudenziale seguito dalla Suprema Corte ed ulteriormente sviluppato nella recente sentenza n. 5506 del 14 Marzo 2006 dove, peraltro, si evidenzia che l'art. 36 Cost. tutela esclusivamente la "retribuzione sufficiente" e non anche la parità retributiva, salvo che il lavoratore riesca a provare che la "differenza" di trattamento è collegata ad un intento discriminatorio. Se la questione della "parità retributiva" è oggetto di discussione, di approfondimento e di indagine in ambito comunitario (vd Risoluzione del Parlamento europeo del 20/09/01 sulla parità di retribuzione per lavoro di pari valore), a livello nazionale lo Stato

parte stenta a ritagliare il giusto spazio per una tematica cara a tutte le fasce dei lavoratori. Le istituzioni competenti come il Ministero del Lavoro, il Ministero delle Politiche Sociali e i maggiori esponenti delle rappresentanze sindacali (GCIL, CISL, UIL) con le quali il Governo avvia spesso negoziati collettivi e trattative di concertazione in materia di gestione dei rapporti di lavoro, sono chiamate e sollecitate a fornire un segnale più forte a tal proposito; la promozione della parità richiede uno sforzo continuo e dinamico, nonché l'applicazione di misure positive e non contrarie ai principi dei Patti internazionali.

Stato di attuazione delle raccomandazioni

Dalla riforma Biagi ad oggi sono stati innumerevoli gli interventi in materia di diritto del lavoro (Circolari e direttive per la previdenza, l'indennità, la natura dei contratti), ma pochi di questi finalizzati alla realizzazione e attuazione concreta del principio di equo salario.

Attualmente la situazione in tema di parità retributiva desta ancora preoccupazione: lascia, infatti, perplessi il contenuto dell'ultima sentenza della Cassazione (n.5506 del 14 Marzo 2006) nella quale si evince chiaramente che il diritto alla parità di trattamento collegato agli artt. 36, 37 e 41 della Costituzione Italiana o fatto derivare dalle Convenzioni OIL n. 117/62 e 111/58, non è riconosciuto nel rapporto di lavoro subordinato e tale orientamento appare essere condiviso anche dalla classe politica. Come precedentemente rilevato, ad oggi, non si registra alcun intervento normativo, legislativo e nessuna iniziativa sindacale tesa a rivendicare un diritto riconosciuto e tutelato a livello internazionale. Le autorità competenti, seppur fortemente impegnate sul piano delle pari opportunità per uomini e donne nel mercato del lavoro, faticano ad individuare nuovi strumenti, nuove linee-guida che sanciscano, fin dalla Carta Costituzionale, il diritto ad un equo salario.

Possibili interventi di una Commissione Nazionale indipendente per la promozione e protezione dei diritti umani

Alla Commissione Nazionale indipendente per la promozione e la protezione dei diritti umani, avendo come parametro di riferimento il Codice di condotta *de quo*, si chiede:

- di promuovere l'applicazione della normativa e le linee guida nel "Codice di condotta per l'applicazione della parità retributiva tra uomini e donne" (Risoluzione Parlamento Europeo 12/06/1997);
- monitorare periodicamente, con il supporto di un'équipe di esperti del settore, le misure per l'applicazione concreta del diritto ad un'equa retribuzione;
- elaborare, a livello nazionale, nuove proposte di effettiva applicazione.

3. TEMATICHE RELATIVE ALLE DISPOSIZIONI SPECIFICHE DEI PATTI

3. 1. DIRITTO ALLA VITA E DIRITTO A VIVERE

3.1.2. Lavoro

3.1.2.2. Diritti sindacali

Riferimento

CESCR 39: Il Comitato raccomanda allo Stato parte che la legge sull'ordinamento giudiziario che lo Stato parte intende modificare, se adottata, garantisca il rispetto del diritto di ognuno, compresi i giudici, di costituire e aderire a sindacati e di prendere parte alle attività dei sindacati, conformemente all'articolo 8 (1 a) del Patto.

Quanto a questa raccomandazione si rileva che la legge dell'ordinamento giudiziario approvata nel 25 luglio 2005 e le nuove norme in materia disciplinare emanate dal Parlamento nel corso 2006 sembrano aver scongiurato il pericolo di una tale limitazione alla libertà di associazione e di esercizio delle attività sindacali dei magistrati.

3. TEMATICHE RELATIVE ALLE DISPOSIZIONI SPECIFICHE DEI PATTI

3. 1. DIRITTO ALLA VITA E DIRITTO A VIVERE

3.1.2. Lavoro

3.1.2.3. Prevenzione dei grandi incidenti industriali

Riferimento

CESCR 37: Il Comitato raccomanda allo Stato parte di accelerare le procedure di ratifica della Convenzione dell'OIL n. 174 sulla prevenzione dei grandi incidenti industriali.

Inquadramento della tematica

Nelle Osservazioni conclusive del 26 novembre del 2004, CESCR è intervenuto anche sul tema relativo alla prevenzione dei grandi incidenti industriali invitando e raccomandando allo Stato parte di accelerare le procedure di ratifica della Convenzione OIL n. 174 anche in virtù del sollecito della Commissione Europea rivolto all'Italia a recepire correttamente nell'ordinamento nazionale la normativa comunitaria sul controllo dei rischi di incidenti rilevanti connessi all'uso e alla lavorazione di sostanze pericolose.

Leggi nazionali di riferimento

In Italia esistono "poli industriali" in cui il numero delle industrie a potenziale rischio di incidente è particolarmente rilevante (es. Porto Marghera, Gela, Mantova); per fronteggiare e monitorare questi siti "sensibili", l'Agenzia per la protezione dell'ambiente e per i servizi tecnici (ex ANPA), in collaborazione con le diverse Agenzie Regionali per la prevenzione e la protezione ambientale (in primis la Regione Veneto), ha avviato agli inizi del 2000 la realizzazione di una banca dati informatizzata a livello nazionale per il censimento georeferenziato delle industrie ad elevato rischio di incidente.

Il progetto, peraltro, prevede la specificazione dei cicli produttivi dell'azienda a rischio, l'individuazione della tipologia e del quantitativo delle sostanze pericolose utilizzate, il censimento della popolazione e dei siti vulnerabili nell'area interessata dai possibili incidenti. La banca dati rappresenta, pertanto, uno strumento di conoscenza tanto per le Amministrazioni Pubbliche quanto per i cittadini, oltre ad essere un indispensabile supporto alla Protezione Civile per la pianificazione delle emergenze in caso di incidenti. Ai gestori e ai responsabili di ogni industria, il cui rischio di incidente è rilevante per la produzione e la lavorazione di sostanze pericolose, è fornito un apposito "Rapporto di Sicurezza" contenente informazioni sugli impianti, sulle possibili situazioni di incidente e sulle misure da adottare per prevenire e contenere i rischi.

La regolamentazione del rischio industriale è stata avviata a livello comunitario con la Direttiva 82/501/CE (la cd Direttiva Seveso- dall'incidente verificatosi all'ICMESA di Seveso nel 1976) in base alla quale i gestori e i proprietari di depositi e impianti, in cui sono presenti con un elevato quantitativo sostanze pericolose, sono tenuti ad adottare idonee precauzioni al fine di prevenire il verificarsi di incidenti.

In Italia la direttiva è stata recepita con DPR 175 del 1988 per il quale il gestore dell'impianto è tenuto a predisporre in ogni caso, per le autorità competenti, un'analisi dei rischi e una stima delle possibili conseguenze in caso d'incidente. Il quadro normativo è stato poi notevolmente innovato dal recepimento di una seconda direttiva comunitaria, (96/82/CE- Seveso II), avvenuto in Italia attraverso il D. Lgs 334/99. Con la legge 137/97 è stato, inoltre, introdotto per i fabbricanti l'obbligo di compilare delle schede informative per il pubblico sulle misure di

sicurezza da adottare e sulle norme di comportamento in caso di incidente, e per i Sindaci delle comunità interessate il dovere di renderle note alla popolazione. L'informazione sul rischio, secondo la normativa vigente, deve essere "tempestiva, comprensibile, aggiornata e diffusa". Infine, un maggiore coinvolgimento della popolazione locale è previsto nei processi decisionali riferiti alla costruzione di nuovi stabilimenti, alla creazione di infrastrutture ad elevato rischio industriale. Per quanto concerne i riferimenti giurisprudenziali sull'argomento si rinvia, a Cass. 6/7/99 e Cass. 26/04/00.

Stato di attuazione delle raccomandazioni

Attualmente i monitoraggi sui principali poli industriali sono effettuati, in relazione alle specifiche competenze, dalle Agenzie ambientali, nazionale, regionali e delle province autonome di Trento e Bolzano, dall'Istituto Superiore per la prevenzione e la sicurezza del Lavoro (ISPESL), dall'Istituto Superiore di Sanità (ISS) e dal Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco. Esistono poi, sempre a livello regionale, specifici Dipartimenti nonché il Centro Servizio Rischi industriali che svolge attività di supporto tecnico-scientifico agli organi preposti alla valutazione ed alla prevenzione di incidenti rilevanti connessi a determinate attività industriali.

Tuttavia, malgrado la creazione di questi centri di controllo, in materia di prevenzione per i grandi incidenti industriali la legislazione italiana non è poi sufficientemente rigorosa: basti pensare che, sebbene le direttive comunitarie impongano agli Stati membri di vietare l'avvio di impianti industriali laddove le misure adottate per la prevenzione e la riduzione di incidenti gravi risultassero nettamente inadeguate ed improprie, la normativa italiana lascia alle autorità competenti ampia facoltà di scelta nel vietare o meno l'avvio di un polo industriale. La stessa Commissione Europea ha avviato vari procedimenti di infrazione nei confronti dell'Italia contestandole di aver violato in 15 casi la normativa dell'UE in materia di prevenzione dei grandi incidenti industriali.

Negli ultimi due anni, a partire dalla conclusione della legislatura Berlusconi fino all'entrata del Governo Prodi, c'è stato un impegno ed una sensibilità maggiore per questa tematica, impegno che si è tradotto in un aggiornamento ed integrazione del D.Lgs. 334/99; nello specifico: D. Lgs n. 238/2005 (controllo dei pericoli di incidenti rilevanti connessi con determinate sostanze pericolose), DPCM del 25/02/2005 (linee guida per la predisposizione di piani di emergenza esterna), Lettera Circolare del 14/04/2005 sull'attività dei Comitati tecnici regionali in materia di rischi di incidenti industriali rilevanti, Circolare dell'8/02/2007 concernente le verifiche ispettive e le misure di controllo nelle attività a rischio di incidente rilevante, DPCM del 16/02/2007 che contiene le disposizioni relative alle modalità di informazione alla popolazione locale sul rischio industriale.

Possibili interventi in materia di una Commissione Nazionale indipendente per la promozione e protezione dei diritti umani

Alla Commissione Nazionale per la promozione e la protezione per i diritti umani viene richiesto di:

- intervenire come Organo di controllo sull'adeguamento della normativa interna a quella comunitaria, visto che la Commissione Europea non ha esitato a deferire l'Italia alla CGCE (Corte Di Giustizia Della Comunità Europea) per il mancato rispetto dei requisiti della direttiva Seveso II. In particolare la Commissione Europea ritiene che l'Italia non abbia recepito adeguatamente le disposizioni sui rapporti di sicurezza (Art. 9 della direttiva) e sui sistemi d'ispezione (art. 18 della direttiva).

Raccomandazioni del Comitato per la promozione e la protezione dei diritti umani

Il *Comitato* raccomanda:

- alle **Commissioni parlamentari permanenti dell'Ambiente e del Lavoro** di operare in sinergia per accelerare le procedure di ratifica alla Convenzione OIL n. 174. E di favorire una normativa più dettagliata che fornisca alle autorità competenti del settore gli strumenti utili per prevenire i grandi incidenti industriali;
- Al **Ministero del Lavoro** d'impegnarsi nella diffusione di una "cultura della sicurezza" visti i recenti gravi infortuni sul lavoro in alcuni stabilimenti a rischio di incidente rilevante che ripropongono l'importanza dell'adozione di appropriate misure di sicurezza.

3. TEMATICHE RELATIVE ALLE DISPOSIZIONI SPECIFICHE DEI PATTI

3. 1. DIRITTO ALLA VITA E DIRITTO A VIVERE

3. 1. 2. Lavoro

3.1.2.4. Lavoro nell'economia informale

CESCR 19: Il Comitato è preoccupato per la persistente esistenza di una larga scala di economia informale nello Stato parte che, inter alia, pregiudica il godimento dei diritti economici, sociali e culturali dei lavoratori, compresi i bambini.

CESCR 40: Il Comitato raccomanda allo Stato parte di incrementare i propri sforzi per regolarizzare effettivamente il settore del lavoro informale.

Inquadramento della tematica

Il fenomeno "dell'economia informale" è la questione politico-sociale che, in materia di modernizzazione e crescita del mercato del lavoro, maggiormente preoccupa il Comitato. Nell'ultimo Rapporto (2004), infatti, quest'ultimo ricorda che " *la persistente esistenza di una larga scala di economia informale nello Stato parte, calpesta il godimento dei diritti economici, sociali e culturali dei lavoratori, compresi i bambini*".

In questa sede appare opportuno, prima di procedere ad un approfondimento della tematica in oggetto, chiarire subito cosa s'intende per "economia informale". Il termine è stato coniato dagli Istituti nazionali di statistica dei Paesi OCSE agli inizi degli anni '90 e rientra nel più ampio e generale concetto di "economia non osservata" in cui si distinguono l'economia illegale (criminale) e l'economia sommersa. Pur appartenendo al sommerso in quanto produzione di beni e servizi legali, l'economia informale presenta una natura di forte precarietà essendo fondata sul singolo individuo che effettua una prestazione minima nel campo artigianale, del commercio, dei servizi alla persona. Comprende, in altri termini, quelle attività svolte, in genere, nell'ambito delle famiglie (quindi non in vere e proprie unità produttive) dove si registra un basso, se non inesistente, livello di organizzazione, la scarsa o assente distinzione tra capitale e lavoro, l'instaurazione di rapporti di lavoro occasionali regolati solo dalle relazioni personali o familiari.

Leggi nazionali di riferimento

In Italia non può dirsi che siano mancati interventi legislativi finalizzati alla modernizzazione dell'economia del lavoro per favorire lo sviluppo complessivo del Paese, oltre che per il raggiungimento di una migliore qualità dell'occupazione. Tuttavia si fa' notare che i provvedimenti normativi indicati predispongono misure o comunque si rendono promotori di una politica legislativa che mira ad eliminare l'economia sommersa, fenomeno egualmente preoccupante ma che dovrebbe essere affrontato, ad avviso del Comitato, congiuntamente a quello dell'economia informale: questo, nello Stato parte, non avviene.

Nella normativa interna spicca la Legge n.448/98 istitutiva del Comitato per l'emersione del lavoro non regolare, cui ha fatto seguito la Legge n.383/01 caratterizzata da incentivi all'emersione attraverso la possibilità di regolarizzare anche violazioni inerenti altri aspetti del lavoro irregolare (sicurezza, igiene sul lavoro, conformità all'urbanistica ecc). In particolare, la suddetta legge ha previsto la creazione dei Comitati per il lavoro e l'emersione (CLES) istituiti d'ufficio in ogni capoluogo di provincia presso le Direzioni provinciali del lavoro e operanti in collaborazione con le Commissioni Provinciali. Tali Comitati costituivano un punto d'incontro stabile tra tutti i soggetti che effettuano istituzionalmente vigilanza in materia di lavoro e legislazione sociale.

I cd. CLES sono stati prorogati dal D. Lgs. n. 124/04 che li ha trasformati in organismi permanenti aggiungendo nuovi membri alla loro composizione, tra cui i rappresentanti dell'INPS, dell'INAIL, della Provincia, dell'Agenzia delle Entrate nonché otto membri designati in maniera paritetica dalle organizzazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro comparativamente più rappresentative: CGIL, CISL, UIL, UGL, Unione degli Industriali, Confcommercio e Confartigianato. Altro pilastro normativo in materia di lotta al sommerso, con l'incentivazione delle attività ispettive, è il D.Lgs. del 2/04/2004 in virtù dell'art. 8 della Legge 14 Febbraio 2003 n. 30: con esso il Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali assume e coordina (nel rispetto delle competenze di Regioni e Province autonome) le iniziative di vigilanza mirate alla prevenzione ed alla promozione dell'osservanza delle norme di legislazione sociale e del lavoro.

Il Comitato non nega l'importanza di questi interventi legislativi ma non nasconde che, in termini di "lotta all'economia informale", sono praticamente assenti; anzi non si registrano decreti, circolari o qualsiasi altra forma di provvedimento emesso dalle Autorità e dalle Istituzioni competenti (ivi comprese quelle sopra citate) che contengano una strategia per rimuovere il fenomeno dell'economia informale. Desta, altresì, preoccupazione il silenzio da parte delle Supreme Corti (di Cassazione e Costituzionale) su questo argomento, segno che la condizione lavorativa di molti operai (immigrati compresi) è ferma e sospesa in una zona d'ombra su cui, anche l'Autorità giudiziaria, non è in grado di far piena luce.

Stato di attuazione delle raccomandazioni

La ragione dell'esistenza di un'economia informale è, in buona sostanza, dovuta al mancato adempimento, da parte delle differenti attività economiche intraprese nello Stato parte, agli obblighi di natura fiscale e contributiva.

A livello nazionale, il dibattito su questa tematica è passato solo per i Piani d'Azione Nazionale, per i Documenti di Programmazione Economica e finanziaria redatti ed elaborati da entrambi gli schieramenti politici nel corso delle rispettive legislature. Ma al di là dei dati preoccupanti che l'Istat dichiara annualmente sullo "stato di salute" del mercato del lavoro in Italia (compreso l'allarmante scenario del lavoro minorile), nulla si rileva in applicazione di norme, regolamenti o disposizioni rivolte direttamente a frenare il fenomeno dell'economia informale. Come già sopra rappresentato, tanto il Governo Berlusconi quanto l'attuale compagine politica hanno rivolto e rivolgono ancora la loro attenzione al "sommerso", escludendo dal loro dibattito o dalle loro priorità politiche un intervento legislativo forte e deciso in materia di economia informale, un'economia parallela e non intrinseca a quella sommersa. Si forniscono alcuni dati alla luce della preoccupazione del Comitato sull'effetto che l'economia informale ha sui minori: secondo una recente ricerca (IRES-2006) sono tra i 460 ed i 500 mila i minori italiani e stranieri di età compresa tra gli 11/14 anni che svolgono lavori precoci; il 70% di loro **collabora ad attività di famiglia**, più del 20% **lavora nel circuito di parenti ed amici**, il 9% presso datori di lavoro.

L'Istat, in collaborazione con il Ministero del Lavoro ha dichiarato che più del 60% dei minori che lavorano sono maschi di età compresa tra i 7/14 anni con un'incidenza del 3,1% sulla popolazione italiana under 15.

Le cause che alimentano questa situazione sono, per lo più, povertà, necessità economiche, dispersione scolastica.

Possibili interventi in materia di una Commissione Nazionale indipendente per la promozione e protezione dei diritti umani

Alla Commissione Nazionale Indipendente per la promozione e la protezione dei diritti umani si chiede:

- di promuovere una più generale "cultura della legalità" in tutti gli ambiti del vivere civile, favorendo in particolare, nella società civile, una presa di coscienza e una sensibilità maggiore al tema dell'economia informale.

Raccomandazioni del Comitato per la promozione e la protezione dei diritti umani

Il *Comitato* raccomanda:

- al **Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, al Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro, alle Commissioni Parlamentari del Lavoro e degli Affari Sociali** di interessarsi maggiormente del fenomeno dell'economia informale che, basandosi su relazioni lavorative nate da parentela o relazioni personali, è difficilmente rilevabile e percepibile;
- al **Ministero del Lavoro e al CNEL** a rendersi sedi ideali per il confronto e il dialogo tra le parti sociali e le istituzioni sui temi nevralgici dell'economia.

3. TEMATICHE RELATIVE ALLE DISPOSIZIONI SPECIFICHE DEI PATTI

3. 1. DIRITTO ALLA VITA E DIRITTO A VIVERE

3.1.3. Diritto alla vita e alla integrità fisica

3.1.3.1. Tortura, punizioni e trattamenti crudeli, disumani, degradanti

Riferimento⁴⁹

CCPR 10: Il Comitato, pur apprezzando il fatto che siano stati intrapresi procedimenti penali nei confronti di ufficiali della polizia di Stato in riferimento alle dimostrazioni di Napoli e Genova nel 2001, è preoccupato della riferita persistenza di abusi posti in essere dalle forze di polizia in Italia (articolo 7 del Patto).

Lo Stato parte dovrebbe compiere ulteriori sforzi per assicurare la conduzione di rapide ed imparziali indagini qualora ci sia ragione di credere che un atto di maltrattamento sia stato commesso da parte di un agente. Lo Stato parte dovrebbe inoltre tenere informato il Comitato sui processi in atto nei riguardi di agenti dello Stato in merito ai fatti di Genova e Napoli del 2001.

CCPR 11: Il Comitato è preoccupato a proposito di informazioni su abusi commessi da membri delle forze dell'ordine contro gruppi vulnerabili, in particolare contro comunità Rom, stranieri e italiani di origine straniera. Il Comitato assume con particolare preoccupazione l'informazione che i campi Rom sono regolarmente sottoposti ad operazioni di polizia illegali (articoli 2, 7, 17 e 26 del Patto).

Lo Stato parte dovrebbe porre in essere azioni immediate al fine di reprimere questi abusi e monitorare, indagare e, qualora necessario, incriminare agenti di polizia che maltrattino gruppi vulnerabili.

CCPR 15: Il Comitato, mentre prende atto dei dinieghi da parte dello Stato parte, è preoccupato a causa di numerose asserzioni secondo le quali stranieri trattenuti nel Centro di Permanenza Temporanea e Assistenza di Lampedusa (CPTA) non vengono informati in modo appropriato dei loro diritti, non hanno accesso ad un avvocato e subiscono l'espulsione collettiva. Pur tenendo conto delle difficoltà che incontrano le autorità italiane a causa dell'elevato numero di immigrati che arrivano a Lampedusa, il Comitato è preoccupato che alcuni richiedenti asilo possano essere stati privati del diritto di chiedere asilo. E' inoltre preoccupato di informazioni in base alle quali le condizioni di detenzione in questo centro sono insoddisfacenti in termini di sovraffollamento, igiene, cibo e assistenza sanitaria; alcuni immigrati hanno subito maltrattamenti e non sembrano potersi effettuare controlli regolari e indipendenti nei CPTA (articoli 7, 10 e 13 del Patto).

Inquadramento della tematica

In Italia ad oggi manca una normativa idonea che tuteli persone vittime di tortura. Nonostante da anni il Comitato ONU contro la tortura e altri organismi internazionali chiedano all'Italia di sanare questa mancanza, dal nostro Stato continuano ad arrivare risposte spesso contraddittorie. Tale mancanza è forse dovuta alla "paura" di avere tale fattispecie nel codice penale, in quanto una condanna per reato di tortura ha con sé un impatto emotivo e mediatico molto forte, soprattutto relativamente a determinati episodi ad opera di forze dell'Ordine. La mancanza di condanne per tale crimine significa mancanza di episodi riconducibili a tale fattispecie nella realtà italiana, al contrario, l'associazione Antigone – per i diritti e le garanzie

⁴⁹ Con riferimento alle raccomandazioni CCPR n° 10/11/15 vedere anche PARTE 1.1.2 ABUSO DI POTERE

nel sistema penale - ha notizia di episodi di maltrattamenti che, secondo normative internazionali, possono essere ricondotte al crimine di tortura.

Leggi nazionali di riferimento e loro applicazione

Ad oggi, nonostante l'Italia abbia ratificato la Convenzione ONU contro la tortura nel 1988 e che questa preveda l'introduzione negli ordinamenti interni di norme che prevedano e puniscano il crimine di tortura, non esiste una autonoma fattispecie penale che punisca tale reato. Il 13 dicembre 2006 è stato approvato dalla Camera dei Deputati il disegno di legge N. 915 che prevede la punizione da uno a quindici anni per chi compie atti di tortura. Il disegno di legge è attualmente in discussione al Senato, in Commissione Giustizia.

Una modifica rilevante richiesta dalla Commissione è l'istituzione del fondo per il risarcimento delle vittime presso il Ministero della Giustizia, la punizione delle condotte omissive e dell'istigazione e l'innalzamento della pena minima da uno a quattro anni.

Attualmente le norme di riferimento per i giudici sono: maltrattamenti, lesioni, percosse, violenza privata, abuso di ufficio.

Stato di attuazione delle raccomandazioni

***C10:** Si rileva che i processi relativi ai fatti accaduti a Genova nel 2001 durante il G8 sono tuttora in corso. Relativamente alle violenze nella caserma di Bolzaneto, allestita come carcere provvisorio da apposito decreto ministeriale in cui furono portati tutti i manifestanti fermati durante quei giorni per l'immatricolazione e dove si ritiene siano state poste in essere pestaggi, violenze e brutalità di vario genere, nel 2004 si è aperto un processo che coinvolge quarantacinque imputati chiamati a rispondere di abuso di autorità e lesioni.

Prosegue il processo contro ventinove persone appartenenti alle forze dell'ordine, accusati di reati di concorso in lesioni, falso, calunnia e abuso di ufficio relativamente all'irruzione nella scuola Diaz: qui ci fu una violenta operazione delle forze dell'ordine durante i giorni del G8 di Genova con pesanti pestaggi nei confronti dei manifestanti che lì pernottavano.

***C11:** I campi Rom continuano ad essere oggetto di operazioni di polizia. Si evidenzia una maggiore propensione, da parte di forze dell'ordine, a sottoporre ad accertamenti persone di evidente origine straniera. Molti campi Rom sono stati sgomberati senza preavviso dalle forze dell'Ordine. Recentemente, si sta discutendo di chiudere tutti i campi Rom della capitale e di crearne uno al di fuori del territorio cittadino allo scopo, presunto, di diminuire la micro-criminalità e di garantire una migliore sicurezza ai cittadini.

Il Consiglio d'Europa, un anno fa, ha espresso la sua deplorazione al Governo italiano per comportamento discriminatorio in tema di politiche abitative nei confronti dei Rom. A conferma di quel giudizio non sono mancati casi recenti, a Roma e nel resto del Paese, di aperta violazione dei diritti di questa comunità. Ci si riferisce ai ripetuti sgomberi, non solo di insediamenti spontanei ma anche di cosiddetti campi nomadi ormai istituzionalizzati e attrezzati.

Sebbene la presenza del volontariato abbia cercato di porre un freno al disagio sperimentato nei campi sosta, le vie di fuga da un'eterna condizione d'emergenza sembrano sbarrate. In Italia non esiste una concreta politica d'inserimento sociale di queste persone e laddove i governi locali abbiano tentato di riconoscere ai Rom una condizione abitativa decorosa, è stata spesso la cittadinanza a remare contro suggerendo l'allontanamento dai centri abitati.

Come nel caso di Terni dove si stanno raccogliendo migliaia di firme contro la creazione di un villaggio rom attrezzato. A farsene promotori i leader politici locali, sostenuti dal Sap (sindacato autonomo di polizia) che - intervenendo nel dibattito - ha sottolineato «il rischio di non essere in grado di garantire la sicurezza delle aree che il Comune di Terni ha individuato per la creazione dei villaggi». Eppure, nonostante lo zelo dei sindacalisti del Sap, sono gli stessi Rom a ricordare quanto i controlli di polizia siano unilaterali non difendendo i Rom dagli attacchi di

teppisti e fascisti, né dall'infiltrazione criminale che ha portato nei campi lo spaccio di sostanze stupefacenti.

***C15:** le strutture che accolgono e assistono gli immigrati irregolari sono i centri di accoglienza, i centri di permanenza temporanea ed assistenza, i centri di identificazione.

I centri di accoglienza (CDA) sono strutture destinate a garantire un primo soccorso allo straniero irregolare rintracciato sul territorio nazionale. L'accoglienza nel centro è limitata al tempo strettamente necessario per stabilire la legittimità della sua permanenza sul territorio o per disporre l'allontanamento.

I centri di identificazione (CID) sono strutture nelle quali viene ospitato lo straniero richiedente asilo, per consentire l'espletamento dell'iter della procedura di riconoscimento dello status di rifugiato.

I centri di permanenza temporanea e assistenza (CPTA), infine, sono strutture destinate al "trattenimento" degli stranieri extracomunitari irregolari destinati all'espulsione.

Previsti dal T.U. sull'immigrazione 286/98, come modificato dall'art. 12 della Legge 189/2002, tali centri si propongono di evitare la dispersione degli immigrati irregolari sul territorio e consentono la materiale esecuzione, da parte delle Forze dell'Ordine, dei provvedimenti di espulsione emessi nei confronti degli irregolari.

La situazione nei CPTA rimane pessima. È da dire comunque che, anche in seguito a denunce di Amnesty International e di alcuni giornalisti, la situazione sta cambiando soprattutto per quanto riguarda la situazione dei minori migranti. Dei minori, infatti, non si aveva alcuna traccia nei documenti ufficiali che riguardano i Centri di permanenza. Le autorità hanno reso disponibili dati sugli arrivi dei migranti sulle coste italiane nel 2005 e nel 2006, disaggregandoli per età e permettendo, così, di individuare il numero di minori arrivati sulle coste italiane.

La situazione nei CPTA, Centri di permanenza temporanea e di accoglienza, in cui vengono "trattenuti" i migranti irregolari, rimane comunque critica per quanto riguarda le persone maggiori di età, relativamente a condizioni igieniche, sanitarie e accesso al diritto di asilo.

Possibili interventi in materia di una Commissione Nazionale indipendente per la promozione e protezione dei diritti umani

Alla Commissione Nazionale Indipendente si chiede di:

- monitorare costantemente, anche attraverso interviste ai detenuti, la condizione del detenuto all'interno delle carceri o dei CPT;
- accogliere richieste di accertamento del reato di tortura;
- favorire l'intervento della magistratura qualora sia accertata la veridicità delle violazioni.

Raccomandazioni del Comitato per la promozione e la protezione dei diritti umani

Il *Comitato* raccomanda:

- Al **Parlamento** italiano di prevedere il reato di tortura all'interno del codice penale italiano;
- Al **Parlamento** italiano di provvedere ad una revisione del testo normativo di regolamentazione dei centri di permanenza temporanei e di assistenza, favorendo una normativa nazionale in tema conforme ai principi contenuti nelle Convenzioni Internazionali ratificate dallo Stato italiano;
- Al **Parlamento** italiano di ratificare il Protocollo opzionale alla Convenzione ONU contro la tortura del 2002, ad oggi soltanto firmato, e munirsi dei rispettivi meccanismi nazionali di controllo;
- Al **Governo** italiano di comunicare a tutto il personale in servizio in strutture che ospitano soggetti privati della libertà personale (al fine di non incorrere in violazioni di legge e di essere severamente puniti) il divieto assoluto dell'utilizzo della forza fisica nelle relazioni con i detenuti, se non quando strettamente necessario ed in maniera proporzionata al comportamento del detenuto;

3. TEMATICHE RELATIVE ALLE DISPOSIZIONI SPECIFICHE DEI PATTI

3. 2. DIRITTO ALLE LIBERTA'

3.2.1. Diritti nello stato di arresto e detenzione

3. 2.1.1. Detenzione preventiva

Riferimento

CCPR 13: Nonostante le contraddittorie informazioni fornite dalla delegazione, il Comitato ribadisce la sua preoccupazione che, sebbene solo in circostanze eccezionali - apparentemente solo nei confronti di persone sospettate di coinvolgimento in crimine organizzato - una persona accusata di reato possa essere detenuta per cinque giorni, dietro provvedimento motivato adottato dall'autorità giudiziaria, prima che le sia permesso di contattare un avvocato (articoli 9 e 14 del Patto).

Il Comitato raccomanda che il periodo massimo durante il quale una persona può essere tenuta in custodia a seguito di arresto su accusa di reato sia ridotto, anche in circostanze eccezionali, a meno degli attuali cinque giorni, e che in ogni caso la persona arrestata abbia diritto ad assistenza legale indipendente non appena arrestata.

CCPR 14: Il Comitato ribadisce la sua preoccupazione che il periodo massimo di detenzione preventiva sia stabilito con riferimento alla pena prevista per il reato di cui la persona è accusata e che tale periodo possa durare fino a sei anni. Per il Comitato ciò può costituire un'infrazione della presunzione di innocenza e del diritto ad un equo processo entro un tempo ragionevole, superato il quale si deve essere rilasciati. (articoli 9 e 14).

Lo Stato parte non dovrebbe mantenere il collegamento fra l'entità del reato di cui una persona è accusata e la durata della detenzione preventiva dal momento dell'arresto fino alla sentenza definitiva. Dovrebbe restringere le condizioni per la detenzione preventiva a quei casi in cui tale detenzione è essenziale per difendere interessi legittimi, come quello della comparizione dell'accusato al processo.

Inquadramento della tematica

La situazione è rimasta invariata rispetto alle raccomandazioni del Comitato ONU.

Leggi nazionali di riferimento

La legge nazionale di riferimento principale rimane il codice di procedura penale, in particolare gli articoli 94 (ingresso in istituti penitenziari), art. 104 (colloqui del difensore con l'imputato in custodia cautelare), art. 386 (doveri della polizia giudiziaria in caso di arresto o di fermo), l'ordinamento penitenziario (DPR 230/2000).

L'arresto e la detenzione di persone sono effettuate a richiesta del pubblico ministero con necessaria convalida del giudice per le indagini preliminari (GIP).

Ai sensi della normativa attualmente vigente gli ufficiali e gli agenti di polizia giudiziaria che hanno eseguito l'arresto o il fermo o hanno avuto in consegna l'arrestato, ne danno immediata notizia al pubblico ministero. Avvertono poi l'arrestato che ha la facoltà di nominare un difensore di fiducia.

Gli agenti e gli ufficiali di polizia penitenziaria pongono l'arrestato o il fermato a disposizione del pubblico ministero al più presto, non oltre 24 ore dall'arresto o fermo

Stato di attuazione delle raccomandazioni

Relativamente alla raccomandazione C. 13: *“Il Comitato raccomanda che il periodo massimo durante il quale una persona possa essere tenuta in custodia a seguito di arresto su accusa di reato sia ridotto, anche in casi eccezionali, a meno degli attuali cinque giorni e che in ogni caso la persona arrestata abbia diritto all’accesso a patrocinio indipendente non appena egli o ella sia arrestato”*.

E relativamente alla raccomandazione C. 14: *“Lo Stato Parte non deve mantenere il collegamento fra l’entità del reato di cui una persona è stata accusata e la durata della detenzione preventiva dal momento dell’arresto fino alla sentenza definitiva. Deve restringere le condizioni per la detenzione preventiva a quei casi in cui tale detenzione sia necessaria per difendere un interesse legittimo, come quello della presenza dell’accusato al processo”*.

Si segnala che la situazione è rimasta inalterata, in quanto nessuna modifica è stata apposta alle leggi che regolamentano tali istituti.

Attualmente le persone detenute in stato di carcerazione preventiva rappresentano il 54.8% su un totale di 39.005 al 31 dicembre 2006 (dati Ministero della Giustizia, dipartimento di amministrazione penitenziaria).

Il Garante dei diritti delle persone private della libertà, istituito a Sassari, Pisa, Torino, Milano, Roma, Nuoro, Firenze, Bologna, nella Regione Lazio, regione Puglia, regione Veneto e regione Umbria, oltre che nella provincia di Milano, assume iniziative volte ad assicurare che siano erogate le prestazioni inerenti al diritto alla salute, al miglioramento della qualità della vita, all’istruzione e alla formazione professionale e ogni altra prestazione finalizzata al recupero, alla reintegrazione sociale e all’inserimento nel mondo del lavoro; segnala eventuali fattori di rischio o di danno; si attiva, anche nei confronti delle amministrazioni competenti, affinché queste assumano le necessarie iniziative volte ad assicurare le prestazioni inerenti ai diritti summenzionati; si attiva presso le strutture e gli enti regionali competenti in caso di accertate omissioni o inosservanze che compromettano la prestazione dei servizi sopra citati; propone agli organi regionali titolari della vigilanza, l’adozione delle opportune iniziative; propone agli organi regionali competenti l’adozione di atti normativi e amministrativi per contribuire ad assicurare il pieno rispetto dei diritti delle persone.

Si segnala, tuttavia, che tali Garanti, soprattutto quelli istituiti a livello locale, non godono di completa libertà di azione: non possono, infatti, entrare in tutti i luoghi in cui si trovino persone private della libertà (es. i centri di permanenza temporanea e accoglienza).

Possibili interventi in materia di una Commissione Nazionale indipendente per la promozione e protezione dei diritti umani

Alla Commissione nazionale si chiede di:

- monitorare sul rispetto e l’efficacia della normativa esistente al fine di valutarne l’esatta applicazione;
- formulare proposte concrete di cambiamento delle norme esistenti al fine di limitare la durata eccessiva della detenzione preventiva e dell’isolamento giudiziario (atto disposto dall’autorità inquirente al fine di evitare contatti con altre persone e inficiare il quieto svolgimento delle indagini) disposto dalla Procura della Repubblica.

Raccomandazioni del Comitato per la promozione e la protezione dei diritti umani

Il *Comitato* pertanto raccomanda:

Al **Parlamento** italiano un impegno più concreto nell’ottemperare alle raccomandazioni del CCPR sopra richiamate attraverso una modifica delle norme penali attualmente vigenti (Ord. Pen.: DPR 230/2000) in tema di detenzione preventiva.

3. TEMATICHE RELATIVE ALLE DISPOSIZIONI SPECIFICHE DEI PATTI

3. 2. DIRITTO ALLE LIBERTA'

3.2.1. Diritti nello stato di arresto e detenzione

3.2.1.2. Sovraffollamento nelle carceri

Riferimento

CCPR 16: Il Comitato, pur accogliendo con favore lo sviluppo di misure alternative alla detenzione e il piano di costruire nuovi istituti penali, rimane preoccupato del sovraffollamento delle carceri italiane (articolo 10 del Patto).

Lo Stato parte dovrebbe aumentare gli sforzi per ridurre significativamente il sovraffollamento nelle carceri e considerare questo problema di alta priorità. Dovrebbe inoltre trasmettere al Comitato dati statistici dettagliati che mostrino il progresso negli anni più recenti e la concreta attuazione di misure alternative alla pena detentiva.

Inquadramento della tematica

Il sovraffollamento delle carceri in Italia è stato più volte segnalato come emergenza da affrontare da numerosi organismi internazionali.

Il provvedimento di indulto adottato con la L.241/2006 dal Governo Prodi non ha favorito la risoluzione del problema.

Si riscontra un preoccupante collegamento tra sovraffollamento e suicidi nelle carceri: nei mesi immediatamente successivi all'indulto, infatti, il numero dei suicidi è calato se non scomparso, mentre da qualche mese in corrispondenza di un nuovo aumento della popolazione carceraria i suicidi sono cresciuti esponenzialmente (8 in un mese).

Leggi nazionali di riferimento

L'art.6 della legge 354/75 (legge di ordinamento penitenziario) e le norme a questo correlate indicano i canoni per determinare la capienza regolamentare degli istituti (art.6: I locali nei quali si svolge la vita dei detenuti e degli internati devono essere di ampiezza sufficiente, illuminati con luce naturale e artificiale in modo da permettere il lavoro e la lettura; aerati, riscaldati ove le condizioni climatiche lo esigono, e dotati di servizi igienici riservati, decenti e di tipo razionale. I detti locali devono essere tenuti in buono stato di conservazione e di pulizia. I locali destinati al pernottamento consistono in camere dotate di uno o più posti. Particolare cura é impiegata nella scelta di quei soggetti che sono collocati in camere a più posti. Agli imputati deve essere garantito il pernottamento in camere ad un posto a meno che la situazione particolare dell'istituto non lo consenta. Ciascun detenuto e internato dispone di adeguato corredo per il proprio letto).

Il Ministero della Giustizia ha individuato come riferimento normativo, relativamente all'ampiezza delle celle, il Decreto del Ministero della Sanità del Luglio 1975, il quale fissa in 9 m² la grandezza di una camera da letto e un'aggiunta di 5 m² per ogni occupante in più.

Organi competenti sono la magistratura di sorveglianza e l'ufficiale sanitario, che operano in contrasto con le norme internazionali attualmente vigenti.

Stato di attuazione delle raccomandazioni

In seguito alla raccomandazione, precisamente il 26 luglio 2006 il Parlamento ha approvato l'indulto, un provvedimento di liberazione di massa. Nell'arco di tempo '91-'05 la crescita della popolazione carceraria ha avuto una media di 2 mila unità all'anno, con picchi di 9mila persone nel 1992, a meno di 2 anni dal precedente indulto.

Prima dell'indulto del 2006, la popolazione carceraria constava di 59.523 unità, a fronte di una capienza regolamentare nazionale di 42.952 (dati del Ministero della Giustizia, dipartimento dell'amministrazione penitenziaria).

I dati, a gennaio 2007, indicano una popolazione penitenziaria di 39.663.

Raccomandazioni del Comitato per la promozione e la protezione dei diritti umani

Il *Comitato* pertanto raccomanda:

- Al **Governo** italiano di adottare misure amministrative e normative necessarie ad assicurare dignità ai detenuti, concedendo loro spazi adeguati;
- Al **Parlamento** Italiano di modificare alcune leggi (ad es. L. 189/2002, L. 49/2006) che, si prevede, contribuiranno in maniera significativa a riempire nuovamente le carceri, soprattutto di appartenenti a classi deboli e disagiate.

3. TEMATICHE RELATIVE ALLE DISPOSIZIONI SPECIFICHE DEI PATTI

3. 2. DIRITTO ALLE LIBERTA'

3.2.2. Diritto alla libertà di espressione

3.2.2.1. Punizione del reato di diffamazione

Riferimento

CCPR 19: Il Comitato, in considerazione della natura dei diritti garantiti dall'art. 19 del Patto e delle limitate condizioni che consentono legittime restrizioni a questi diritti, pur rilevando che un disegno di legge in esame al Senato preveda che la detenzione non possa più essere comminata in caso di reato di diffamazione, è preoccupato che la diffamazione rimanga attualmente punibile con la detenzione.

Lo Stato parte dovrebbe assicurare che la diffamazione non sia più punibile con la detenzione.

Inquadramento della tematica

Come riferito nella Prima Parte, Capitolo 1.3 relativo al diritto all'informazione, il Relatore Speciale, Ambeyi Ligabo, nominato dalla Commissione Diritti Umani dell'Onu con la risoluzione 2004/42, ha condotto, tra il 20 e il 29 Ottobre 2004, una missione sul territorio italiano, in merito allo stato di attuazione della libertà di espressione e del diritto d'informazione nel nostro Paese.

La missione si è conclusa con la redazione di un Rapporto (presentato nel corso della 61^a sessione della Commissione Diritti Umani del 3 Marzo 2005) che denuncia il limitato grado di attuazione di tali diritti nel nostro Paese e formula precise Raccomandazioni.

L'Italia ha dunque assunto l'impegno di fornire risposte concrete sul grado di attuazione e di esercizio di tali diritti tra essi correlati.

Sulla base di una ricerca condotta nel 2006 dagli avvocati Sabrina Peron ed Emilio Galbiati sulla diffamazione a mezzo stampa in Italia, si può constatare come la denuncia di questo reato sia cresciuta in maniera esponenziale a partire dal 2004⁵⁰. Probabilmente l'aumento delle querele è dovuto all'amplificarsi negli ultimi anni della diffusione dei media: più diffusi sono i media e più accentuata è la sensibilità sull'argomento diffamazione. E' opportuno, dunque, non dimenticare che se da un lato deve essere riconosciuto il diritto del querelante al rispetto dell'onore e della dignità della propria persona, dall'altro lato emerge il diritto di cronaca del giornalista e il suo dovere di informare correttamente e in modo completo.

Durante il governo Berlusconi (2001-2006) si è venuta creando una situazione di forte intimidazione, riconducibile ad iniziative di tipo strumentale, in grado di compromettere, nella professione giornalistica, il diritto alla libertà di espressione e, nel pubblico, il diritto all'informazione.

E' necessario e improrogabile un adeguamento della legge sulla stampa n.47 del 1948 ai principi costituzionali, come ricordato anche nella Raccomandazione n.19 del CCPR.

⁵⁰ L'inchiesta, commissionata dall'Ordine dei giornalisti della Lombardia, è stata condotta su 216 sentenze emesse tra il 2003 e il 2004 dal Tribunale Civile di Milano e pubblicata sulla "Rivista del Consiglio- Anno 2004 n°1" dell'Ordine degli Avvocati di Milano.

Stato di attuazione delle raccomandazioni

Un progetto di legge per la riforma del reato di diffamazione a mezzo stampa, fu approvato alla Camera dei Deputati nell'ottobre del 2004 e non passando il vaglio del Senato si arenò. Il DDL prevedeva per tutti i reati contro l'onore, la sostituzione della condanna alla pena detentiva con il pagamento di una multa, senza superare il tetto massimo di 30,000 Euro. In caso di recidiva si stabiliva una pena accessoria consistente nella interdizione dalla professione giornalistica per un periodo da uno a sei mesi.

E oggi necessaria anche una modifica della legge sulla rettifica in caso di diffamazione a mezzo stampa, poiché la rettifica delle affermazioni diffamatorie dovrebbe avere valore di riparazione, secondo la legge sulla stampa del 1948 ancora in vigore, ed evitare il risarcimento pecuniario scaturito dal procedimento civile.

In questo modo le redazioni giornalistiche potranno scegliere se rettificare o andare al processo civile, scongiurando l'azione penale.

Può considerarsi un passo indietro rispetto alla necessità di riformare la legge sulla stampa, anche il DDL Mastella sulle intercettazioni che il 17 Aprile 2007 ha ricevuto il via libera della Camera dei Deputati all'unanimità. Il testo prevede per la pubblicazione di intercettazioni relative ad un procedimento penale di cui sia vietata la pubblicazione, una pena fino a 30 giorni di reclusione o il pagamento di un'ammenda da 10 mila a 100mila Euro. L'approvazione del DDL ha provocato l'accesa reazione dell'Unci (Unione nazionale cronisti italiani) che ha rivolto un appello al presidente della Repubblica Napolitano, affinché non si limiti ulteriormente la libertà d'espressione sancita dall'articolo 21 della Costituzione italiana; affinché, inoltre, gli operatori dell'informazione possano fornire una cronaca libera ed autonoma, nel rispetto dei principi deontologici della professione.

La persistente precarietà della libertà di stampa nel nostro Paese è del resto dimostrata dal 79esimo posto che l'Italia ricopre a tal proposito nella classifica internazionale del rapporto di Freedom House del 2004. Secondo la "Information Safety and Freedom", norme come quelle del nostro ordinamento sono molto diffuse nei "regimi autoritari". Ciò riflette lo scarso interesse dimostrato dalle istituzioni perché si provveda ad un puntuale adeguamento dell'ordinamento italiano agli standards internazionali relativi alla tutela e alla regolamentazione delle normative sulla libertà d'espressione.

Raccomandazioni del Comitato per la promozione e la protezione dei diritti umani

Alla luce dei dati emersi, il *Comitato* raccomanda:

- al **Governo** italiano di fornire adeguate misure, idonee ad assicurare il pieno ed effettivo godimento del diritto alla libertà di opinione e di espressione sanciti dall'art 19 del Patto e di compiere tutti gli sforzi possibili per collaborare con la società civile per la risoluzione di queste gravi problematiche, ancora oggi irrisolte. È fondamentale, in quanto elemento chiave di una democrazia, che si assicuri la protezione e l'indipendenza della professione giornalistica da ogni pressione;
- al **Parlamento** l'adozione di una nuova legislazione in materia di reato di diffamazione nella quale si preveda che la diffamazione non sia più punibile con il carcere.

3. TEMATICHE RELATIVE ALLE DISPOSIZIONI SPECIFICHE DEI PATTI

3.3. TUTELA DELLA FAMIGLIA

3.3.1. Violenza domestica (donne e bambini)

Riferimento

CESCR 22: Nonostante le importanti misure adottate per combattere la violenza domestica, tra la quali l'adozione della Legge 154 dell'Aprile 2001 che prevede "misure contro la violenza nelle relazioni familiari", il Comitato esprime la propria preoccupazione circa l'esiguo numero di denunce sporte soprattutto da parte di donne.

CESCR 43: Il Comitato raccomanda allo Stato parte di intensificare i propri sforzi per combattere la violenza domestica, specialmente contro le donne ed intraprendere campagne informative ed educative per sensibilizzare la popolazione sulle conseguenze della violenza domestica. Il Comitato chiede allo Stato parte informazioni sui risultati ottenuti e sulle difficoltà incontrate nell'applicazione della relativa legislazione nel suo prossimo rapporto periodico.

Inquadramento della tematica

La violenza domestica contro le donne rimane un fenomeno sommerso e di ingenti proporzioni. Ogni anno, in Italia, circa 100 donne sono uccise dal marito/compagno. In generale, si tratta di donne che intendevano porre fine alla relazione con l'uomo violento, che non ha saputo-voluto accettare la loro decisione. L'Istat ha recentemente (23 novembre 2006) presentato una ricerca agghiacciante: le donne vittime di violenza sono 10 milioni in Italia, tre milioni e mezzo hanno subito molestie fisiche, 4 milioni atti di esibizionismo e altrettanti pedinamenti, 500 mila stupri compiuti o tentati (nella stragrande maggioranza da parte di compagni, parenti, amici) e 900 mila ricatti sul luogo di lavoro. **Le denunce relative non superano il 5%.** Contro l'*invisibilità sociale del fenomeno*, a causa del suo avvenire tra le mura domestiche, ed apparire dunque attinente al microcosmo isolato e sacro della famiglia, un grande successo è rappresentato dai **Centri Antiviolenza**, strutture pensate a misura delle necessità delle donne e dei bambini vittime di violenza, in grado di fornire loro counselling, assistenza legale, ospitalità nei casi maggiormente a rischio. I centri antiviolenza sono istituiti da leggi regionali, e nascono, all'inizio degli anni '90, a Milano, Bologna, Roma. I centri antiviolenza nazionali sono attualmente circa 100, anche se non tutti godono di finanziamenti e di sostegno pubblico adeguati. Altro evento sul piano della lotta integrata alla violenza contro le donne e i bambini è stato l'esperimento legato al progetto **"Rete antiviolenza tra le città Urban Italia**, che ha visto coinvolte 25 città.

In particolare per quanto riguarda la violenza nei confronti dei bambini, le cifre relative al fenomeno in Europa e Asia centrale emergono dalla Consultazione Regionale del 5-7 luglio 2005 a Ljubljana, Slovenia "Fermiamo la violenza sui bambini. Agiamo ora". La Consultazione europea, promossa dall'Alto Commissariato per i Diritti Umani, dall'Organizzazione Mondiale della Sanità e dall'UNICEF in collaborazione col Consiglio d'Europa ed il governo sloveno, ha contribuito con i dati per l'Europa allo Studio globale sulla violenza sui bambini condotto dall'esperto Paulo Sergio Pinheiro per conto del Segretario Generale delle Nazioni Unite Kofi Annan e reso pubblico lo scorso ottobre⁵¹.

Questo è quanto è emerso dal suddetto studio relativamente agli episodi di violenza perpetrati nei confronti dei bambini a casa ed in famiglia:

⁵¹ Vedi "Studio globale ONU sulla violenza sui bambini", Assemblea generale delle NU, agosto 2006; Cfr anche con Rapporto UNICEF "La condizione dell'infanzia nel mondo 2007- Donne e bambini. Il doppio vantaggio dell'uguaglianza di genere", p.23-25.

1. La casa, la famiglia, cioè il luogo in cui secondo l'OMS i bambini trascorrono fino al 90% del loro tempo – il luogo in cui dovrebbero essere più al sicuro – è per troppi di loro il più pericoloso. Un questionario UNICEF del 2000 rivolto ai giovani, ha concluso che il 60% dei bambini dell'Europa e Asia centrale subisce comportamenti violenti o aggressivi nella propria casa da parte di genitori o parenti.
2. Droga e alcol sono tra i fattori di rischio più comuni a scatenare la violenza dei genitori sui bambini.
3. Stime effettuate nei paesi industrializzati suggeriscono che tra il 40% e il 70% degli uomini che usa violenza fisica sulle proprie compagne si comporta allo stesso modo anche nei confronti dei propri bambini, e che circa la metà delle donne che subisce violenza abusa dei propri bambini.
4. Le punizioni corporali severe hanno un'incidenza tra il 5 e l'8% in Europa.
5. Studi condotti in 14 paesi europei hanno stabilito il tasso di abuso sessuale all'interno ed all'esterno della famiglia: 20% per le bambine e dal 5 al 10% per i bambini.

Leggi nazionali di riferimento

La nostra Costituzione (1948) sancisce il principio dell'eguaglianza di genere, l'uguaglianza sostanziale di tutti i cittadini (*art.3*) e l'eguaglianza morale e giuridica dei coniugi all'interno del matrimonio (*art. 29*).

La legge n. 151 del 19 maggio 1975 "**Riforma del diritto di famiglia**" introduce il principio della parità giuridica dei coniugi, la "*patria potestà*" diventa "*potestà genitoriale*", ed è condivisa da padre e madre. Questa legge di riforma abroga di fatto lo "*ius corrigendi*" consuetudinario, che ammetteva mezzi coercitivi anche violenti nei confronti della moglie e dei figli.

La prima legge che si occupa di violenza ne prende in considerazione esclusivamente l'aspetto dello stupro, è la Legge n° 66 del 15 Febbraio 1996 "**Norme contro la violenza sessuale**" che ascrive questo reato nel novero dei reati contro la persona. Le fanno seguito la Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri Prodi "*Azioni volte a promuovere l'attribuzione di poteri e responsabilità alle donne*" (Obiettivo 9: *Promuovere efficaci iniziative di contrasto della violenza*, 27 marzo 1997).

Un importante tentativo è rappresentato dalla Proposta di legge della Commissione Giustizia del Senato su: "*Allontanamento dalla casa familiare*" art.282 bis C.P.P. (approvata nel 2001) e la Proposta di legge 7281 (su iniziativa di Anna Serafini): "*Sostegno e finanziamento ai centri per donne maltrattate*". Il Codice Penale definisce il delitto di maltrattamenti in famiglia come "*condotta abituale che si estrinseca in più atti lesivi realizzati in tempi successivi ma collegati da vincoli di abitualità e da una unica intenzione criminosa di ledere in modo sistematico l'integrità fisica ed il patrimonio morale della vittima*" (Art. . 570 C.P.). La prima legge che si occupa della violenza intrafamiliare è la **154 del 2001**, che introduce una nuova misura cautelare all'art. 282-bis del c.p.p. e una nuova misura denominata "*ordine di protezione*" agli art.342-bis e 342-ter del c.c denominata "*ordine di protezione*".

La ratio delle nuove misure attraverso l'allontanamento di colui che ha posto in essere i fatti violenti punta a tutelare il restante nucleo, proibendo al reo di avvicinarsi non solo alla casa, ma anche ai luoghi abitualmente frequentati dalle vittime (lavoro, scuola, abitazioni dei parenti). L'ordine di allontanamento può essere decretato dalla Procura del tribunale Penale, ma anche da quello Civile e per i Minorenni. La misura dura 6 mesi rinnovabili, e la violazione dell'ingiunzione può essere punita con la misura cautelale in carcere. Si presenta dunque come deterrente all'azione violenta e al reato di persecuzione (riconosciuto dalle legislazioni anglosassoni ed europee, che la denominano "stalking", ma non ancora previsto nell'ordinamento italiano). **La legge n.154 mostra alcune debolezze strutturali**: si tratta di un provvedimento che dura solo un tempo determinato, e non sempre è possibile ottenerlo dai

tribunali preposti. Altra criticità, del provvedimento stesso, è rappresentata dalla mancata identificazione, tra le denunce sporte, delle denunce per maltrattamento, che spesso non vengono individuate, computate nel numero di questi reati e dunque adeguatamente monitorate.

Non a caso il *"Programma in 14 Punti" di Amnesty International per la Prevenzione della Violenza Domestica* " esorta tutti i Governi ad *"assicurare che la violenza contro le donne sia presente nei rapporti ufficiali e nelle statistiche, che la raccolta dei dati sia standardizzata e disaggregata per genere e per altri elementi rilevanti, e che sia verificabile"*.

In particolare, la Legge introduce nel Codice Penale gli articoli 583 bis e ter: a norma dell'articolo 583 bis (Pratiche di mutilazione degli organi genitali femminili): "Chiunque, in assenza di esigenze terapeutiche, cagiona una mutilazione degli organi genitali femminili è punito con la reclusione da quattro a dodici anni. Ai fini del presente articolo, si intendono come pratiche di mutilazione degli organi genitali femminili la clitoridectomia, l'escissione e l'infibulazione e qualsiasi altra pratica che cagioni effetti dello stesso tipo. /Chiunque, in assenza di esigenze terapeutiche, provoca, al fine di menomare le funzioni sessuali, lesioni agli organi genitali femminili diverse da quelle indicate al primo comma, da cui derivi una malattia nel corpo o nella mente, è punito con la reclusione da tre a sette anni. La pena è diminuita fino a due terzi se la lesione è di lieve entità. La pena è aumentata di un terzo quando le pratiche di cui al primo e al secondo comma sono commesse a danno di un minore ovvero se il fatto è commesso per fini di lucro. Le disposizioni del presente articolo si applicano altresì quando il fatto è commesso all'estero da cittadino italiano o da straniero residente in Italia, ovvero in danno di cittadino italiano o di straniero residente in Italia. In tal caso, il colpevole è punito a richiesta del Ministro della giustizia".

Nella passata legislatura, il **Dipartimento per le Pari Opportunità** ha varato un numero verde nazionale, **il 1522**, disponibile in modo gratuito su tutto il territorio nazionale nell'arco di 24 ore su 24 per tutti i giorni dell'anno, e dotato di operatrici plurilingue e specializzate per offrire consulenza psicologica e legale, ed orientare le persone che ne fanno richiesta verso i servizi pubblici e privati presenti sul territorio.

Per quanto riguarda il maltrattamento intrafamiliare, invece, non esiste ad oggi una legge nazionale. Nel momento attuale, la più alta sistematizzazione della materia è rappresentata dal disegno di legge governativo presentato nel gennaio 2007 dalla Ministra per le Pari opportunità e i diritti e attualmente all'esame della Commissione Giustizia della Camera, dal titolo *"Misure di sensibilizzazione e prevenzione, nonché repressione dei delitti contro la persona nell'ambito della famiglia, per l'orientamento sessuale, l'identità di genere ed ogni altra causa di discriminazione"*. Il disegno di legge è molto articolato e complesso, e propone un modello integrato per affrontare il problema.

Sensibilizzazione e prevenzione (anche come elemento dei curricula scolastici e universitari, e nella formazione del personale sanitario), il riconoscimento dei diritti delle persone che ne sono vittime, ampliamento della tutela sul piano processuale penale e civile (ad esempio, predisponendo incidenti probatori ed audizioni protette). Di fondamentale importanza l'introduzione del reato di persecuzione, spesso prodromico all'omicidio. Sono vietati i messaggi pubblicitari offensivi e discriminatori e le vittime, che diventano titolari di una vera e propria *"Carta dei Diritti"*, e che possono essere inserite in programmi di protezione specifici, che ne agevolino l'inserimento o il reinserimento lavorativo. I Centri Antiviolenza vengono normati, e sono tenuti ad iscriversi ad un Albo presso il Dipartimento per le Pari Opportunità, ed a dimostrare di possedere determinati requisiti. E' inoltre punito specificatamente l'adescamento dei minorenni, anche attraverso cellulari, SMS e internet.

DATI DIFFUSI DAL DIPARTIMENTO PUBBLICA SICUREZZA DEL MINISTERO DELL'INTERNO dicembre 2006:

Numero di delitti che hanno come vittime persone di sesso femminile:

Dal 2004 al 2005 le violenze sessuali sono aumentate del 22% (da 1.778 a 2.167):

- a) Le violenze su maggiori di anni 14 sono state il 24% in più (da 1.516 a 1879,84)
- b) Le violenze su minori di anni 14 sono state il 25% in più (da 89 a 111).

Le percosse sono aumentate del 21,3% (da 3.807 a 4.618).

Le minacce del 16% (da 17.926 a 20.715).

Le ingiurie del 19% (da 13.345 a 18.219).

Gli omicidi preterintenzionali sono aumentati del 67% (da 3 a 5).

Tentati omicidi: + 28,5% (da 186 a 239).

Sequestri di persona: +33% (da 483 a 643).

Pornografia minorile: + 87% (da 15 a 28 casi).

DATI SU "MOLESTIE E VIOLENZE SESSUALI" – INDAGINE ISTAT 2004

Violenze sessuali

Sono più di mezzo milione (520mila) le donne dai 14 ai 59 anni che nel corso della loro vita hanno subito una violenza tentata o consumata, il 3% delle donne in quella classe d'età.

OGNI GIORNO, in media, 7 donne subiscono violenza sessuale.

Nel corso della vita il 44% delle donne che hanno subito uno stupro o un tentativo di stupro lo ha subito in luoghi familiari (casa propria, lavoro, casa di amici e parenti o spazi circostanti).

Gli autori delle violenze sono soprattutto persone conosciute: amici (23,5%), datori o colleghi di lavoro (15,3%) fidanzati o ex fidanzati (6,5%) coniugi o ex coniugi (5,3%).

Il 24,2% delle donne abusate nel corso della vita ha subito più volte violenza dalla stessa persona.

Solo il 7,4% delle donne che ha subito una violenza tentata o consumata nel corso della vita ha denunciato il fatto. Quindi, OLTRE IL 90% DELLE VITTIME NON DENUNCIA IL FATTO.

Molestie sessuali

Più della metà (9 milioni 860mila, pari al 55,2%) delle donne tra i 14 ed i 59 anni hanno subito nell'arco della loro vita almeno una molestia a sfondo sessuale, QUINDI PIU' DI UNA DONNA SU DUE.

STALKING:

a) molestie verbali e telefonate oscene (26 e 25% delle donne);

b) pedinamento e atti di esibizionismo (23%); molestie fisiche (20%).

RAPPORTO EURES-ANSA 2005 "L'omicidio volontario in Italia":

UN OMICIDIO SU 4 IN ITALIA AVVIENE IN FAMIGLIA, TRA LE MURA DOMESTICHE, IL 70% DELLE VITTIME SONO DONNE E IN 8 CASI SU 10 L'AUTORE E' UN UOMO.

Nel 2005 sono state 138 le donne uccise in famiglia.

Stato attuazione delle raccomandazioni

In Italia, dagli anni '90 in poi, quasi tutte le regioni si sono dotate di leggi indirizzate all'apertura di Centri antiviolenza, che la Regione stessa finanzia, attraverso bandi pubblici emanati da Provincia, Comune o altri Enti Locali.

Tutte le leggi riconoscono la specificità di genere del reato del maltrattamento intrafamiliare e della violenza sessuale, specificando che i Centri debbono essere gestiti da associazioni di donne, in ottica orientata al genere, e con una metodologia di accoglienza basata sulla pratica delle relazioni politiche tra donne. I Centri antiviolenza sono in contatto tra di loro attraverso una Rete Nazionale, che si incontra regolarmente per mettere a punto delle linee-guida condivise. Molte Associazioni/cooperative di donne che gestiscono i Centri hanno stabilito protocolli d'intesa con Forze dell'Ordine, Procure dei Tribunali, operatori sociosanitari. Sovente dette ONLUS si costituiscono parte civile nei procedimenti penali. Va sottolineato tuttavia che questi esiti sono dovuti all'impegno individuale sul piano locale, e che manca una specifica giurisprudenza sul piano nazionale, che normi e sistematizzi questa materia. Si ricorda inoltre che non tutti i Centri sono finanziati in maniera adeguata.

Si apprezza il Progetto Areste, nato dalla collaborazione tra la Direzione Generale della Donna della Comunidad di Madrid, ed il Dipartimento per i Diritti e le Pari Opportunità, per l'eliminazione degli stereotipi di genere nei mezzi di comunicazione e nella pubblicità.

Nel rimarcare l'importanza dell'incremento dei centri antiviolenza, e del Progetto recente Rete antiviolenza tra le città Urban Italia (con una forte partecipazione della Città del Sud Italia), si sottolinea come si sia ancora distanti dalla creazione di una rete nazionale dei centri antiviolenza, a tal proposito si suggerisce di raccordare: i singoli interventi dei Centri Antiviolenza a quelli degli Enti locali, al fine di attivare una rete a livello regionale; gli enti locali con le autorità centrali.

Si apprezzano le varie e diverse iniziative regionali di denuncia e attenzione verso il fenomeno in oggetto. In particolare i provvedimenti attuati dalle varie regioni sono finalizzati al finanziamento di progetti promossi dalle associazioni di settore.

Di iniziativa del consiglio regionale indichiamo il provvedimento della **Regione Lombardia** ha lanciato nel 2007 il progetto "Misure preventive dirette a superare le mutilazioni dei genitali femminili in un contesto d'immigrazione" con uno stanziamento di 100 mila euro. Il progetto, che avrà una durata biennale, intende promuovere ricerche, azioni e misure preventive da introdurre nel territorio lombardo per superare la pratica della mutilazione in un contesto di immigrazione (fonte: Regione Lombardia).

La **Regione Lazio** ha deciso nel marzo 2007 di istituire il Centro per l'assistenza e il trattamento chirurgico delle complicanze sanitarie correlate alle mutilazioni genitali femminili (Mgf). La nuova struttura sarà situata nell'Azienda ospedaliera San Camillo Forlanini. Il nuovo centro avrà tra i suoi obiettivi quello di portare assistenza sanitaria e fornire trattamento chirurgico per le patologie legate alle mutilazioni. Inoltre, si occuperà di informare sull'argomento, sviluppare protocolli operativi e procedure specifiche per le problematiche legate a questa pratica e per la deinfibulazione. Si occuperà anche di promuovere corsi di

sensibilizzazione e formazione del personale delle Asl e svilupperà il dialogo interculturale. (fonte: Regione Lazio).

La **Regione Veneto**, in base alla Delibera n. 888 del 03 aprile 2007, ha promosso il "Progetto di ricerca sulla violenza in ambito familiare", attraverso l'Osservatorio Nazionale sulla Violenza Domestica, quest'ultimo nato, nel settembre 2006, dall'accordo tra l'Università degli Studi di Verona e l'Osservatorio Epidemiologico Nazionale sugli Ambienti di Vita dell'IspeSl. Obiettivo del progetto è quello di monitorare il fenomeno della violenza domestica sul territorio veronese, mediante la collaborazione anche delle strutture e dei servizi sanitari che, in questo caso, sono rappresentati dai Medici di Medicina Generale e dalle Unità Operative di Pronto Soccorso. (fonte regioneVeneto).

Il protocollo d'intesa tra la **Regione Emilia Romagna**, l'Associazione dei Comuni dell'Emilia Romagna (Anci - Emilia Romagna), l'Unione delle Province dell'Emilia Romagna (Upi - Emilia Romagna), e le Associazioni operanti nel territorio regionale sul tema della violenza contro le donne.

25-11-2006 Protocollo d'intesa per la promozione di buone prassi negli interventi di aiuto alle donne sole o con figli che hanno subito violenza (Assessorato Alle Pari Opportunità del Comune di **Ravenna**, Azienda Usl, Associazione Linea Rosa).

20 – 03- 07 Protocollo d'intesa tra le Consigliere di parità, la Provincia di **Parma** e il Centro Antiviolenza per la completa collaborazione volta a garantire forme di sostegno alle donne che hanno subito atti di molestia o di violenza anche a sfondo sessuale.

15- 12- 2006 Protocollo di intesa per l'attivazione di azione di facilitazione all'inserimento lavorativo di donne vittime di violenza, tra l'ufficio della Consigliera di parità, la Provincia di **Pescara**, il Comune di Pescara e l' Associazione Ananke- sportello antiviolenza.

A **Torino** dal 2006 è attivo il progetto sperimentale "accogliere le donne", nell'ambito di un disegno integrato contro la violenza, che vede nell'assemblea di coordinamento l'amministrazione comunale, gli enti territoriali e le organizzazioni che operano sul territorio nel contrasto alla violenza.

A **Trieste**, l'associazione di donne antiviolenza GOAP ha siglato protocolli con i maggiori ospedali della zona.

Nel sottolineare la significatività, sostenuta dal **Ministro per i Diritti e le Pari Opportunità** Barbara Pollastrini, dell'istituzione di un osservatorio nazionale sulle violenze intrafamiliari, proponiamo che l'osservatorio si occupi di: monitorare il fenomeno dei maltrattamenti e delle discriminazioni su donne e bambini; coordinare gli interventi dei centri antiviolenza, degli enti locali, delle istituzioni, in protocolli comuni per la pianificazione e la programmazione di strategie di intervento a livello nazionale.

La **Ministra alla Salute** Livia Turco ha lanciato l'8 marzo del 2007 il "Piano d'azione per la promozione e la tutela della salute delle donne e dei bambini" che prevede l'apertura di sportelli antiviolenza in tutto il territorio nazionale

Possibili interventi in materia di una Commissione Nazionale indipendente per la promozione e protezione dei diritti umani

Alla Commissione Nazionale Indipendente viene richiesto di:

- promuovere campagne di informazione-formazione rivolte alle scuole, ai media, all'opinione pubblica, alle istituzioni, per sensibilizzare alla tutela dei diritti umani, senza distinzioni di genere, appartenenza sociale, religiosa, culturale;

- promuovere la creazione di protocolli d'intervento tra le varie ong e onlus che operano nell'ambito dei diritti umani, al fine di creare una rete che integri le varie competenze e specificità di azione;
- svolgere attività di ricerca sulla tematica specifica e sul follow-up degli interventi al fine di verificarne l'efficacia.

Raccomandazioni del Comitato per la promozione e la protezione dei diritti umani

Il *Comitato* pertanto raccomanda:

- al **Governo** italiano la redazione di rapporti puntuali di monitoraggio, tra le denunce sporche, delle denunce per maltrattamento;
- al **Governo** italiano lo stanziamento di fondi per la costituzione di un osservatorio nazionale sulla violenza domestica contro le donne e i bambini;
- al **Governo** italiano la promozione di campagne e programmi di informazione e sensibilizzazione inerenti la prevenzione e la diagnosi precoce delle violenze intrafamiliari, l'intervento ed il sostegno alle donne ed ai minori vittime di violenze, anche mediante corsi di formazione e di continuo aggiornamento rivolto a personale specializzato quale forze dell'ordine, magistratura, personale sanitario, operatori socio-assistenziali, operatori della comunicazione e del territorio al fine di favorire una cultura di massa rispettosa dei valori dell'accettazione e del rispetto;
- al **Governo** a fornire i Centri Antiviolenza di risorse adeguate e di unificare in una normativa certa i requisiti che essi debbono avere; nonchè ad elaborare una carta di principi sul ruolo che essi debbono svolgere nella difesa delle donne maltrattate, che sia nota ed osservata da parte delle Istituzioni Locali, delle Forze dell'Ordine, della Magistratura e degli operatori sociosanitari;
- al **Governo** italiano affinché dia seguito alle Raccomandazioni formulate nello Studio globale sulla violenza sui bambini condotto dall'esperto Paulo Sergio Pinheiro per conto del Segretario Generale delle Nazioni Unite Kofi Annan e lanciato ad ottobre 2006;
- al **Governo** italiano perchè rispetti gli impegni assunti con il documento "Un mondo a misura di bambino" adottato nella UNGASS del 2002 dedicata ai diritti dell'infanzia e dell'adolescenza;
- al **Governo** affinché si preoccupi di favorire il coordinamento tra i Ministeri e gli organi istituzionali già esistenti che, a diverso titolo, si occupano della materia, assicurando le risorse economiche ed umane necessarie al loro efficiente funzionamento.

3. TEMATICHE RELATIVE ALLE DISPOSIZIONI SPECIFICHE DEI PATTI

3. 3. TUTELA DELLA FAMIGLIA

3.3.1. Difficoltà a trovare e mantenere il lavoro (madri)

Riferimento

CESCR 23: Il Comitato è preoccupato che le madri lavoratrici debbano affrontare crescenti difficoltà nel trovare e mantenere un lavoro dovute anche alla mancanza di servizi per la prima infanzia.

CESCR 44: Il Comitato raccomanda fortemente allo Stato parte di estendere la rete dei servizi per l'infanzia rendendoli economici, accessibili e disponibili.

Inquadramento della tematica

L'Italia presenta uno dei tassi di fecondità più bassi nell'ambito dei Paesi sviluppati. Dal 1965, ad eccezione di qualche anno di ripresa, si è infatti registrata una costante diminuzione della fecondità che ha toccato un minimo storico di 1,19 figli per donna nel 1995. Nel 2005, in Italia si registrano 1,33 figli per ogni donna in età feconda (15-49 anni). Questo consistente abbassamento della fecondità non riguarda tanto la scelta di avere figli, scelta quella che non sembra aver subito delle sostanziali modifiche, quanto piuttosto la scelta sempre più frequente di avere un figlio solo.

Secondo un'indagine dell'ISTAT ("Esseri madri in Italia, 2005, pubblicata a gennaio del 2007) questa scelta non riflette un desiderio quanto piuttosto un adeguamento non sempre desiderato alla realtà sociale circostante. Infatti, se si guarda al numero dei figli atteso si può constatare che questo è pari al 2,19%, più elevato quindi del numero di figli messi al mondo. Nell'ambito del campione di donne intervistate (536mila donne che hanno avuto un figlio nel 2003), quelle che non vogliono avere altri figli in futuro sono pari al 40% delle intervistate, il che rappresenta una percentuale non indifferente ed in aumento rispetto al 2002 dove era del 37%. Inoltre, rispetto al 2002, si osserva qualunque sia il numero di figli avuti, un aumento del numero delle madri che indica il costo dei figli come motivo prevalente per non volerne altri, oltre al lavoro extra domestico che rappresenta un motivo di preoccupazione per la possibilità di mettere al mondo un altro figlio soprattutto per le primipare (circa il 10% riferisce questa motivazione). Si intuisce quindi una certa difficoltà delle donne italiane ad affrontare il ruolo di madre, e in particolare di madre lavoratrice.

Molte madri lasciano o perdono il lavoro a seguito della nascita dei figli. Nell'ambito dell'indagine campionaria effettuata dall'ISTAT, il 18,4% di tutte le madri occupate all'inizio della gravidanza non lavora più al momento dell'intervista. Il 5,6% è stata licenziata o ha perso il lavoro ed il 12,4% si è licenziato per impossibilità di conciliare gli orari di lavoro con gli impegni familiari. Il rischio di perdere il lavoro varia molto in funzione della ripartizione geografica e del livello di istruzione. Non lavorano più dopo la nascita dei figli il 25% delle madri residenti al Sud contro il 15% delle residenti al Nord. Lasciano o perdono il lavoro il 32% delle madri che hanno fino alla licenza media e solo il 7,8% delle laureate.

La normativa consente il ricorso ai congedi parentali. Tuttavia i principi paritari che ispirano la normativa sembrano essere di gran lunga disattesi. Solo l'8% dei padri ha usufruito di un congedo entro i primi due anni di vita del bambino.

La difficoltà a conciliare famiglia e lavoro per le donne italiane emerge più chiaramente se si guarda alle modalità di cura utilizzate per i bambini in età prescolare.

- Poco più della metà dei bambini nella fascia di età tra 1-2 anni (il 52,3%) sono, infatti, affidati ai nonni mentre la madre lavora,

- il 13,5% frequenta un asilo pubblico,
- il 14,3% un asilo privato,
- il 9,2% è affidato ad una baby sitter e
- il 7,3% è accudito dagli stessi genitori.

Importanti differenze territoriali emergono rispetto alla frequentazione di asili nido:

- solo il 7,5% dei bambini tra 1 e 2 anni frequentano l'asilo nido nel mezzogiorno,
- mentre sono il 16,7% nel Centro e
- il 15,3% al Nord.

Tra le madri che non si avvalgono dell'asilo nido

- il 22% non lo ha fatto per carenza di strutture rapidamente accessibili,
- il 19,5% perché non è riuscita a trovare posto,
- il 28,5% perché la retta è troppo elevata.

Questi dati mostrano in maniera evidente che l'offerta di servizi di aiuto alle madri di bambini in età prescolare sia strutturalmente carente.

Ad aggravare ulteriormente il carico di lavoro delle madri lavoratrici è il lavoro domestico. Infatti in Italia, la ripartizione della gestione dei figli e della famiglia e della casa (cosiddetto lavoro non pagato) grava soprattutto sulla donna anche quando ha un lavoro extradomestico a tempo pieno. Questo perché la tradizionale suddivisione dei ruoli nella ripartizione del lavoro familiare è rimasta a carico della donna e madre lavoratrice.

L'indagine citata dell'ISTAT sottolinea che il numero di ore svolte dalle donne nelle attività domestiche e di cura risulta circa il triplo di quello degli uomini ed il divario non si riduce molto se si considerano le coppie in cui la donna è occupata.

Il 63% delle madri occupate dichiara di non ricevere alcun aiuto per i lavori in casa;

- tra chi lo riceve, il 52% viene aiutata da una collaboratrice domestica,
- nel 25% vengono coinvolti i nonni e
- solo nel 17% il partner.

Leggi nazionali di riferimento

Il Decreto Legislativo 26 marzo 2001 n. 151, recante "Testo Unico delle disposizioni legislative in materia di tutela e sostegno della maternità e della paternità, a norma dell'art. 15 della legge 8 marzo 2000 n. 53" (*Pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 96 del 26 aprile 2001 - Suppl. ordinario n. 93*) ha riunito e coordinato tra loro le disposizioni vigenti in materia e rappresenta attualmente il testo normativo di riferimento per la maternità e la paternità delle seguenti categorie: lavoratori subordinati pubblici e privati, soci lavoratori cooperative, lavoratori domestici, lavoratrici autonome, lavoratori in agricoltura, collaboratori a progetto, attività socialmente utili e libere professioniste. Si tratta di una normativa completa che tutela le lavoratrici durante la gravidanza, regola il congedo per maternità a tre mesi dalla data del parto e nei sette mesi successivi, nonché i permessi per malattie fino al settimo anno del bambino. Inoltre sono previsti congedi specifici per figli con disabilità. In ambito europeo si tratta sulla carta di una delle migliori leggi a tutela delle lavoratrici madri e dei loro figli. Come spesso accade in Italia il problema riguarda l'applicazione effettiva della legge e non la formulazione della legge, di per sé soddisfacente.

Per quanto riguarda gli asili nido la normativa attuale prevede tre leggi dello Stato, la legge n. 1044/71, la 698/75 e la 891/77 e 8 Leggi regionali. Con la sentenza n. 370 del 17 dicembre 2003, la Corte costituzionale ha stabilito che mentre la disciplina legislativa statale configurava gli asili nido come servizi aziendali a carattere sanitario e assistenziale, diverse leggi delle regioni e delle province autonome, hanno riconosciuto a tali istituzioni anche funzioni educative.

Secondo la Corte ne consegue che l'attività dello speciale servizio pubblico costituito dagli asili nido rientra nella sfera delle funzioni pubbliche relative all'istruzione.

La situazione degli asili nido in Italia (Gli asili nido comunali in Italia tra caro retta e liste di attesa, in Dossier a cura dell'Osservatorio prezzi e tariffe di Cittadinanza attiva, febbraio 2007) presenta numerose carenze rispetto alla media europea. In particolare dal punto di vista dell'offerta di servizi per l'infanzia, il nostro paese non sembra reggere il confronto con altre realtà europee. In Italia solo il 6% scarso dei minori 0-3 anni accede agli asili nido comunali. In Francia, Irlanda e Danimarca le percentuali sono rispettivamente 29, 38 e 64%. Siamo quindi ancora molto lontani dal raggiungere un'offerta soddisfacente e soprattutto in linea con la copertura del 33% prevista dagli standard europei (Agenda di Lisbona). Anche i costi degli asili pubblici sono più alti che in altri paesi. Mentre in Italia, il finanziamento pubblico è di circa l'80% dell'intero costo, nella maggior parte dei Paesi del Nord Europa la percentuale è tra il 90 ed il 100% (Svezia, Finlandia, Norvegia e Regno Unito). I sussidi agli asili nido pubblici sono più bassi rispetto a quelli offerti in altri paesi, l'Italia si posiziona all'undicesimo posto nell'Europa a 15 (Del Boca D., Wetzels C. "Social Policies, Labour Markets and Motherhood, Cambridge University Press, 2007).

Stato di attuazione delle raccomandazioni

Con la legge finanziaria per il 2007, il Governo ha affrontato in molti punti i temi delle politiche sociali e familiari. In particolare, sono stati stanziati 210 milioni di euro per il 2007 e 180 milioni di euro per ciascuno degli anni 2008 e 2009 a favore del Fondo delle politiche per la famiglia che si aggiungono ad una dotazione iniziale di 13 milioni di euro, per un investimento complessivo di 643 milioni di euro nel triennio. Inoltre, sono stati stanziati 300 milioni di euro nel triennio 2007-2009 per una nuova rete di servizi alla prima infanzia.

Tra le finalità del fondo si ricordano:

- la realizzazione del piano nazionale per la famiglia per individuare i Livelli Essenziali delle Prestazioni per la Famiglia;
- un piano per gli asili nido, in particolare un Piano straordinario per i servizi socio educativi nella prima infanzia che sarà realizzato di concerto con i Ministeri della Pubblica Istruzione, della Solidarietà e delle Pari Opportunità, attraverso accordi di programma con regioni ed enti locali. Il piano per gli asili nido prevede inoltre la realizzazione di un sistema integrato di asili nido e nuovi servizi territoriali, anche sui luoghi di lavoro per migliorare le opportunità di socializzazione e crescita dei più piccoli, restituire tempo alle famiglie ed incoraggiare l'occupazione femminile.

La Legge Finanziaria per il 2007 riconosce ai lavori a progetto o comunque precari e iscritti alla gestione separata dell'INPS (circa 3 milioni di cittadini) l'indennità di malattia e i congedi parentali. Anche le madri che hanno un contratto di lavoro a tempo determinato è stato riconosciuto, entro il primo anno di vita dei figli, un congedo di tre mesi con retribuzione pari al 30% del reddito di riferimento.

Possibili interventi in materia di una Commissione Nazionale indipendente per la promozione e protezione dei diritti umani

Alla Commissione Nazionale indipendente si chiede:

- Di promuovere e diffondere, per la tutela dei diritti delle donne lavoratrici e dei loro bambini, una "cultura antidiscriminatoria" e "di uguaglianza".

Raccomandazioni del Comitato per la promozione e la protezione dei diritti umani

Il *Comitato* raccomanda:

- al **Governo** l'effettivo stanziamento dei fondi promessi e la realizzazione delle finalità nel Fondo delle politiche per la famiglia nei termini previsti dalla Legge Finanziaria 2007;
- al **Governo** di informare con regolarità circa l'impiego dei fondi stanziati ed la loro effettiva erogazione, alla luce anche delle disposizioni riguardanti i cosiddetti tagli lineari degli stanziamenti di tutte le coperture previste nella tabella c della finanziaria per il 2007;
- ai **Ministeri della Pubblica istruzione, della Solidarietà e delle Pari Opportunità** l'effettiva implementazione del piano straordinario per i servizi socio educativi nella prima infanzia;
- al **Ministero dell'Istruzione Pubblica** di promuovere campagne di sensibilizzazione nelle scuole di ogni genere e grado in merito alla discriminazione di genere e alla discriminatoria ripartizione del lavoro domestico nell'ambito della famiglia italiana;
- Al **Ministero delle Pari Opportunità e dei Diritti** di promuovere una campagna di sensibilizzazione per promuovere l'utilizzazione dei congedi parentali da parte di padri.

3. TEMATICHE RELATIVE ALLE DISPOSIZIONI SPECIFICHE DEI PATTI

3.4. ANZIANI E SISTEMA SOCIALE E PREVIDENZIALE

3.4.1. Assistenza sanitaria e sociale

Riferimento

CESCR 51: Il Comitato raccomanda allo Stato parte di sviluppare i servizi di cura domiciliare ed altri servizi personali e sociali, prendendo in considerazione i bisogni collegati di cure sanitarie e sociali delle persone più anziane.

Inquadramento della tematica

Gli anziani e le anziane (over 65) raggiungono la cifra di 12 milioni, pari al 20% della popolazione italiana. Rappresentano una **parte costitutiva di tale popolazione** e per questo - e non in quanto somma di problemi di una pur importante categoria sociale - pongono una questione di rilievo nazionale, che richiede risposte complessive e insieme specifiche.

L'invecchiamento della popolazione, infatti, mette in evidenza come uno sviluppo sostenibile non può che poggiare su una forte coesione sociale ed è incompatibile sia con la povertà e il declino economico, sia con la violazione della libertà e della dignità umana.

Pertanto, la "questione anziani" si pone a tutti i livelli istituzionali nei quali si articola lo Stato, anche in relazione a quanto indicato nella **riforma del titolo V della Costituzione** (Legge Costituzionale n. 3/2001).

Leggi nazionali di riferimento

L'Italia a partire dagli anni '90 del secolo scorso, si è data una normativa nazionale che affronta in modo innovativo la questione del welfare entro cui si colloca la questione nazionale degli anziani. Si tratta, in particolare, del decreto legislativo n. 229/99, che ha ridefinito il sistema sanitario nazionale e regionale, recuperando innanzitutto il principio di universalismo del diritto alla salute, ridando spazio agli ambiti territoriali più vicini alla popolazione, i comuni, e riposizionando i distretti territoriali come servizi essenziali e strumenti principali dell'attività sanitaria. L'altro punto di svolta si è avuto con la legge quadro n. 328/2000 per il sistema integrato dei servizi ed interventi sociali nel Paese, che oltre a definire ruoli e compiti di Stato, Regioni e Comuni - prevedendo anche un ampio coinvolgimento e responsabilizzazione del settore non-profit - ha formalizzato una rete dei servizi sociali costituita da: l'assistenza domiciliare, i centri diurni riabilitativi e formativi per portatori di handicap, i centri diurni per gli anziani, le strutture residenziali e semiresidenziali, le case-famiglia. Il tutto nell'ottica del mantenimento del proprio contesto familiare e dell'inserimento sociale.

Il Dpcm del 29 novembre 2001 ha poi determinato livelli essenziali di assistenza (LEA) sanitaria. Oggi, la Finanziaria 2007 ha previsto una revisione straordinaria di tali Livelli, per i quali si pone il problema dell'effettiva esigibilità in tutto il territorio nazionale. Ciò riconduce alla questione ancora aperta del superamento delle lunghe liste d'attesa e degli squilibri settoriali e territoriali.

In questo senso si guarda con attenzione e fiducia alla modifica - prevista dall'attuale Finanziaria - del Piano sanitario nazionale 2006-2008 per armonizzare i contenuti e gli impegni delle Istituzioni, Governo e Regioni, al finanziamento complessivo del SSN per il triennio 2007-2009 e agli obiettivi del "Patto per la salute" stipulato tra il Ministero della salute e le Regioni italiane.

In ambito ospedaliero si ritengono di grande valore le risorse (3 mld di Euro) destinati all'ammodernamento e alla riqualificazione delle strutture.

Ma per garantire cure e continuità nell'assistenza (e per decongestionare gli ospedali da ricoveri impropri) si deve puntare con ancor più decisione alla realizzazione di reti di servizi per l'attuazione e la diffusione dell'assistenza domiciliare integrata.

Un'attenzione particolare meritano le Residenze Sanitario-Assistenziali (RSA). Gli indirizzi relativi alla loro istituzione (in particolare per quanto riguarda il numero dei residenti, l'ubicazione e le funzioni di socializzazione) non sono stati rispettati: si tratta per lo più case di cura convenzionate, sovraffollate (spesso hanno più di 100 posti letto), all'interno delle quali non è realistico porsi obiettivi di tipo socializzante, in virtù delle difficoltà legate alla scarsità di personale e alla distanza della struttura dall'ambiente di vita e di famiglia.

E' necessario quindi dare piena attuazione al decreto 308/01 sulle strutture residenziali che prevede l'adeguamento strutturale e funzionale delle case di riposo alle esigenze degli utenti, stimolando da una parte la riqualificazione delle case stesse, e dall'altra il riferimento a precisi standard funzionali predisposti dalla Regione. Deve essere inoltre portata avanti l'attività di autorizzazione e di accreditamento e l'adozione di specifici strumenti legislativi per lottare contro l'abusivismo e l'offerta "sommersa" di strutture rivolte agli anziani.

Particolare evidenza deve essere infine data alla necessità di **garantire la partecipazione degli utenti, dei loro familiari, alla conduzione della struttura**, in modo da favorire al massimo un rapporto personalizzato e diretto con gli ospiti.

E' noto inoltre che **si invecchia soprattutto al femminile e questo richiede conoscenze, culture e interventi appropriati**: pertanto si auspica che nella predisposizione delle politiche socio-sanitarie sia sempre presente la condizione di genere, per quanto riguarda i programmi e le legislazioni, la ricerca scientifica e i servizi.

In ambito sanitario è da assumere come prioritario infine il tema della prevenzione delle più importanti patologie che si registrano nella terza età (con particolare riferimento a quelle che assumono tratti di cronicità). Secondo l'OMS (Rapporto dell'ottobre 2005) **la prevenzione delle malattie croniche si affronta con adeguati stili di vita** e con la garanzia della continuità assistenziale nell'ambito di percorsi riabilitativi personalizzati.

Il perseguimento della pratica di stili di vita assume quindi valore strategico fondamentale.

Un miglioramento della qualità della vita delle persone anziane non può prescindere dalla cura di aspetti qui di seguito solamente citati (per la trattazione di alcuni dei quali si rimanda alle altre parti del presente rapporto) come: il diritto ad una abitazione adeguata, il diritto al sapere, il diritto alla mobilità, il diritto alla sicurezza ed alla socialità. Tutti elementi chiave del concetto di **Invecchiamento Attivo**, finora erroneamente inteso solo come allungamento dell'età lavorativa delle persone, attinente invece più generalmente alla possibilità di permanenza in una condizione di socialità attiva, responsabile e consapevole.

Stato di attuazione delle raccomandazioni

Le raccomandazioni del Comitato di sviluppare i servizi di cura domiciliare, prendendo in considerazione in maniera organica i bisogni di cure sanitarie e sociali degli anziani non hanno trovato una risposta al livello istituzionale. Le normative che già prima del 2004 (anno del CESCRA) dovevano servire allo sviluppo di un percorso coerente con gli indirizzi suggeriti, sono state largamente disattese e mortificate da un'implementazione inefficace quando non del tutto assente.

Possibili interventi in materia di una Commissione Nazionale indipendente per la promozione e protezione dei diritti umani

- Esercitare pressione per una maggiore trasparenza nei bilanci pubblici ai fini di una più responsabile gestione e un'efficace valutazione delle politiche adottate;
- Promuovere una campagna pubblica d'informazione e sensibilizzazione sulla valenza di un'efficace supporto domiciliare alle persone che lo necessitano e alle famiglie che prestano loro assistenza;
- Fare lobby al livello internazionale cercandointonie e alleanze con reti di rappresentanza del mondo della società civile attive su queste tematiche.

Raccomandazioni del Comitato per la promozione e la protezione dei diritti umani

Pertanto il *Comitato* raccomanda al **Governo** Italiano di:

- dare piena attuazione ai già citati decreto legislativo n. 229/99, legge n. 328/2000 e decreto 308/01;
- rivedere la questione del ticket sul pronto soccorso e sulle ricette, agevolandone l'abolizione;
- realizzare reti di servizi per l'attuazione e la diffusione dell'assistenza domiciliare integrata;
- predisporre delle politiche socio-sanitarie maggiormente rispettose della condizione di genere da inserire all'interno di programmi, normative, ricerca scientifica e servizi;
- rilanciare un progetto di legge quadro sull'invecchiamento attivo.

3. TEMATICHE RELATIVE ALLE DISPOSIZIONI SPECIFICHE DEI PATTI

3.4. ANZIANI E SISTEMA SOCIALE E PREVIDENZIALE

3.4.2. Riforma pensionistica e pensioni minime

Riferimento

CESCR 52: Il Comitato prende nota del fatto che una proposta di legge sulla riforma pensionistica è stata approvata dal Senato nel maggio 2004. Il Comitato auspica di essere informato nel prossimo rapporto periodico sulla sua attuazione in particolare per assicurare che le pensioni minime garantiscano un adeguato standard di vita per i pensionati e le loro famiglie.

Inquadramento della tematica

Secondo i dati Istat, nel 2005 nel nostro paese c'erano a vario titolo 16,5 mln. di beneficiari di trattamenti pensionistici: circa **un pensionato ogni 3,6 abitanti**.

Buona parte è titolare di pensione di vecchiaia: 10,9 mln., di cui 2,8 cumulano con altri trattamenti pensionistici. **1 titolare di pensione di vecchiaia su 6 percepisce meno di 500 € al mese** di redditi pensionistici, una cifra che comprende anche l'eventuale cumulo con altre tipologie di pensione. Sotto questa soglia si collocano 1,7 mln. di cittadini, **in buona parte donne** (1,2 mln.), ai quali vanno in media meno di 370 € al mese. Altri 3,1 mln. di pensionati di vecchiaia, quasi il 30% del totale, prendono complessivamente tra 500 e 1.000 € al mese (in media 739 €).

Leggi nazionali di riferimento

L'ultima novità sulla riforma delle pensioni è l'approvazione da parte del Consiglio dei Ministri, in data 19 gennaio 2006, del provvedimento sulla totalizzazione dei periodi assicurativi. Il decreto prevede che il lavoratore che non ha maturato il diritto a pensione in nessuna delle gestioni pensionistiche, al fine di conseguire la pensione di vecchiaia o di inabilità, possa unire i contributi versati in diverse gestioni previdenziali. Per ottenere la pensione unica, erogata dall'Inps, il richiedente deve avere **65 anni** di età e un periodo contributivo di almeno 20 anni; oppure deve aver maturato **40 anni di contributi** complessivi a prescindere dalla sua età. I periodi dei versamenti non possono durare meno di 6 anni.

Le principali novità introdotte nel 2004 dalla L. 243/04, riguardano invece l'innalzamento dell'età pensionabile, il versamento del **TFR ai fondi pensione complementare** e la riduzione delle finestre d'uscita da 4 a 2 (1 gennaio; 1 luglio). Tutto a partire dal 2008. Fino ad allora si applicheranno le regole vigenti.

Dal 1 gennaio 2008 si potrà andare in pensione di anzianità con 60 anni di età (61 per gli autonomi) più 35 anni di contributi, oppure con 40 anni di anzianità contributiva a prescindere dall'età anagrafica. Dal 2010 l'età anagrafica sale a 61 anni (62 per gli autonomi); dal 2013 la soglia di età potrebbe salire a 63 anni (64 per gli autonomi). Per le donne è stata prevista la possibilità di continuare ad andare in pensione, anche dopo il 2008, con 57 anni di età più 35 anni di contributi. Il calcolo della pensione sarà effettuato con il metodo contributivo.

Viene introdotto il **sistema della certificazione**. Chi entro il 31 dicembre 2007 avrà maturato i requisiti per la pensione di anzianità, potrà chiedere all'ente previdenziale di appartenenza un certificato che attesterà i diritti acquisiti e quindi la possibilità di andare in pensione in qualsiasi momento indipendentemente dai requisiti di legge.

La riforma prevede anche dei **superbonus** per chi ha raggiunto entro il 31 dicembre 2007 i requisiti per la pensione d'anzianità e decide di rimanere al lavoro. Si vedrà versare in busta paga, esentasse, i contributi previdenziali pari al 32,7% destinati all'Inps. Nei periodi di assenza per malattia il lavoratore non ha diritto al bonus, in quanto il datore di lavoro non è obbligato al versamento contributivo. Fino al 31 dicembre 2007 il lavoratore che ha optato per il superbonus può, in qualsiasi momento, rinunciare e chiedere il trattamento pensionistico.

Una delle novità più importanti riguarda il TFR. Entro il 30 giugno 2007 il lavoratore dovrà decidere se dire no alla destinazione del TFR per la previdenza complementare. In caso contrario viene applicato il meccanismo del **silenzio-assenso**: il TFR maturato sarà destinato automaticamente ai fondi pensione. Il datore di lavoro, in mancanza di scelta del lavoratore, avrà l'obbligo di riversare il TFR verso il nuovo Fondo per l'erogazione gestito dall'Inps.

La riforma prevede, infine, l'istituzione di un **contributo di solidarietà**: un prelievo dal 3 al 4% sulle pensioni "d'oro", da effettuarsi tra il 2007 e il 2015.

Ciononostante dal 2001 al 2006 in Italia la maggioranza di lavoratori e pensionati ha visto i propri stipendi e ancor di più le proprie pensioni **perdere sempre più potere d'acquisto**, mentre altri ceti non a reddito fisso hanno aggiustato al rialzo i propri guadagni.

Stato di attuazione delle raccomandazioni

Sebbene la raccomandazione ESCR riguardasse in particolare i livelli delle pensioni minime e degli standard di vita ad essi collegati, non sembra priva di fondamento la linea d'indirizzo presa dalle più recenti politiche previdenziali che hanno maturato un approccio più 'olistico' inserendo e trattando la questione delle pensioni minime all'interno di un più generale quadro nazionale di politiche redistributive. Con l'approvazione della **Finanziaria 2007** il governo ha infatti voluto: far ripartire lo sviluppo, risanare i conti pubblici e avviare un processo di redistribuzione dei redditi. Lo ha fatto con un utilizzo variegato (e non sempre omogeneo) di strumenti diversi. Per esempio sono stati aumentati gli **sgravi fiscali** attraverso la definizione di un sistema di norme complesso, in cui qualche elemento appare scarsamente coerente con la logica di fondo che sembra sostenere la riforma (ad esempio, le micro-detrazioni). D'altra parte si sono visti sensibili incrementi degli **assegni al nucleo familiare**, sia nel loro importo, sia con riguardo al numero di famiglie beneficiarie. In questo caso, i vantaggi fiscali per le famiglie di lavoratori dipendenti con figli risultano notevolmente amplificati: a titolo di esempio, un nucleo con due figli a carico e con un reddito familiare pari a 25.000 euro in cui il solo capofamiglia, lavoratore dipendente, è percettore di reddito, ottiene un aumento di reddito disponibile di circa 500 euro (Fonte ISAE). È intervenuta sui redditi medio-bassi, quindi anche sulle pensioni, privilegiando soprattutto chi ha più di 75 anni. Ma tutto è stato compromesso dalla possibilità data agli enti locali (Comuni e Regioni) di elevare le addizionali Irpef e dall'introduzione dei ticket sulle visite specialistiche e sul pronto soccorso che, pesano solo su una parte - comunque consistente - di pensionati (perché dopo i 65 anni scatta l'esenzione dal ticket).

L'entità dei vantaggi derivata dalla manovra del governo risulta molto attenuata anche dal maggiore peso fiscale della **casa di proprietà**. È andata molto meglio, quindi, per tutti coloro che risiedono nelle Regioni e nei Comuni dove non sono aumentate le tasse locali e per tutti coloro che non sono proprietari di un'abitazione.

Dallo Spi-Cgil provengono alcune considerazioni. Esistevano due vuoti nella riforma Dini: non considerava né i contributi figurativi per i giovani che lavorano ad intermittenza, né la **rivalutazione delle pensioni**. Si registra un recupero, non completo, rispetto all'inflazione, ma non c'è più nessun aggancio rispetto alla ricchezza del Paese.

Gli anziani sono infatti il 25% della popolazione e la domanda interna, in grado di dare maggiore impulso alla produttività del sistema, dipende dalla loro capacità di spesa.

Un'altra priorità è la **legge sull'autosufficienza**: aiutare le famiglie vuole dire anche aiutare quelle (2,8 mln.) che hanno un problema di disabili o di anziani non autosufficienti a carico.

Possibili interventi in materia di una Commissione Nazionale indipendente per la promozione e protezione dei diritti umani:

- Proporre forme di accompagnamento al pensionamento che favoriscano un'uscita più graduale dal mondo del lavoro e preparino le persone a nuovi modelli di vita.

Raccomandazioni del Comitato per la promozione e la protezione dei diritti umani

Il *Comitato* Raccomanda allo **Governo** Italiano:

- prevedere un meccanismo di rivalutazione delle pensioni che tenga conto del reale potere d'acquisto della moneta;
- curare in maniera coordinata riforme pensionistiche e una corretta attuazione dell'art.119 della Costituzione Italiana (federalismo fiscale), in maniera che gli effetti delle prime non vengano vanificati dagli interventi a livello territoriale;
- favorire un dibattito pubblico e politico per un trattazione più trasparente dell'argomento pensioni.

3. TEMATICHE RELATIVE ALLE DISPOSIZIONI SPECIFICHE DEI PATTI

3.5. SALUTE FISICA E MENTALE

3.5.1. Malattie croniche, senilità e disabilità

Riferimento

CESCR 27: Il Comitato - pur notando che il rapporto e le risposte dello Stato parte sostengono che le malattie croniche, la senilità e la disabilità sono una realtà che deve essere affrontata con nuovi mezzi e strategie e illustrano specifiche componenti di tali strategie - rimane preoccupato perché non vengono forniti né elementi né dati per permettere al Comitato di valutare la situazione sanitaria nello Stato parte.

CESCR 49: Il Comitato raccomanda allo Stato Parte di fornire, nel suo prossimo rapporto periodico, indicatori di riferimento per le malattie croniche, la senilità e la disabilità, supportati da dati disaggregati, e su una base comparativa riguardante l'intero periodo relativo al rapporto, al fine di permettere al Comitato di valutare il modo in cui il diritto alla salute, in linea col Commento Generale n 14, sia stato reso effettivo.

Inquadramento della tematica

La concezione sociale di disabilità è cambiata nel tempo, essa è da considerarsi un insieme di condizioni potenzialmente restrittive derivanti da un fallimento della società nel soddisfare i bisogni delle persone e nel consentire loro di mettere a frutto le proprie capacità (Commissione Europea, *Delivering e Accessibility*, 26/9/2002). Le definizioni proposte dall'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS), ICIDH del 1980, hanno aiutato a stabilire un chiaro punto di partenza, ma hanno mostrato una serie di limitazioni. Negli anni '90, l'OMS ha riformulato la classificazione (approvata da quasi tutte le nazioni afferenti all'ONU) e il concetto di disabilità è diventato un termine ombrello che identifica le difficoltà di funzionamento della persona sia a livello personale che nella partecipazione sociale.

In quest'ottica possono essere affrontati alcuni temi come il coinvolgimento dei medici di base nel sistema d'accesso alle cure per gli stranieri irregolari o l'opportunità di una maggiore integrazione del livello ambulatoriale. In questo senso, il principale obiettivo diventa la capacità di costruire modelli di regolazione e funzionamento che estendono la propria efficacia anche sotto il profilo della resa conoscitiva e informativa, indirizzando il sistema verso funzioni non esclusivamente legate alle pur necessarie esigenze di coordinamento, controllo e gestione delle prestazioni, ma anche alle specifiche istanze di raccolta, elaborazione e analisi dei dati.

A questo proposito si evidenziano in positivo: un progetto europeo, di durata triennale, che vede l'Italia protagonista, sia come Paese coordinatore, sia perché sede del progetto pilota "*ICF e Politiche del Lavoro*", promosso dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali; il MHADIE-*Measuring Health and Disability in Europe: Supporting Policy Development*⁵², contenuto nel

⁵² <http://www.mhadie.it/home.aspx>

Sesto Programma Quadro di Ricerca Europea; l'aggiornato a gennaio 2007 del database europeo "Health for All": che permette di consultare un'ampia gamma di statistiche sanitarie di base relative ai 53 Paesi membri dell'OMS Europa, compresa l'Italia⁵³.

Leggi nazionali di riferimento

La riforma psichiatrica, attuata con la **Legge 13 maggio 1978, n. 180**, è stata ulteriormente definita con la Legge di riforma sanitaria n. 833 (23 dicembre 1978). Con l'emanazione del Progetto Obiettivo "Tutela della salute mentale 1994-1996", si è riattivato il processo di riforma. L'azione di indirizzo è stata ulteriormente rafforzata dal Progetto Obiettivo "Tutela della salute mentale 1998-2000".

Si evidenziano in positivo: la Legge n. 328 (8 novembre 2000) "*Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali*", in particolare, l'art. 21 "*Sistema informativo dei servizi sociali*" che detta le norme relative alla realizzazione di sistemi informativi integrati, in particolare afferma: [...] "*lo Stato, le Regioni, le Province e i Comuni istituiscono un Sistema Informativo dei Servizi Sociali per assicurare una compiuta conoscenza dei bisogni sociali, del sistema integrato degli interventi e dei servizi sociali e per poter disporre tempestivamente di dati ed informazioni necessari alla programmazione, gestione e valutazione delle politiche sociali*" [...]; la Conferenza Stato-Regioni dell'11 ottobre 2001 che ha istituito "*Il sistema informativo nazionale per la salute mentale, Modello per la rilevazione di strutture, personale, attività e prestazioni dei Dipartimenti di Salute mentale*"; il Piano Sanitario Nazionale 2006-2008, Cap. 5.4 - La tutela della Salute Mentale e l'istituzione della Consulta per la salute mentale è stata insediata il 5 marzo 2007⁵⁴ e rimarrà in carica per il periodo di un anno. Vi partecipano diverse Associazioni del settore, in rappresentanza di pazienti, familiari, operatori e volontariato impegnati in Italia con molteplici esperienze associative⁵⁵.

Per ciò che concerne, invece, la normativa sull'accesso alle cure degli stranieri in Italia, la situazione risulta sufficientemente favorevole, soprattutto se comparata a quella d'altri paesi europei. Essa è disciplinata dal T.U. 286/1998 e non è stata modificata dalla legge 189/2002. La competenza in materia d'assistenza sanitaria agli stranieri, tuttavia, è ripartita tra Ministero dell'Interno e Ministero della Salute. Il TAR è, invece, competente in materia di ricorso in caso di diniego al rilascio del permesso di soggiorno (anche per motivi di salute), mentre il giudice di pace è competente per il ricorso contro il provvedimento d'espulsione. Diverse decisioni dei TAR e dei giudici di pace hanno accolto le richieste di stranieri cui era stato rifiutato il rinnovo del permesso o notificata un'espulsione pur in presenza di gravi malattie (vd. ordinanza del 5/7/2006 giudice di pace di Roma).

Alcune criticità generali possono essere riassunte come segue: applicazione frammentaria della normativa e insufficiente copertura del territorio degli ambulatori STP; assenza di un servizio di mediazione culturale in molte strutture; assenza di un servizio di promozione della salute e di diritto alla salute all'interno delle comunità di riferimento sul territorio; scarsa conoscenza da parte degli immigrati dei diritti loro riconosciuti e difficoltà di accedere ai servizi dedicati. Un altro aspetto critico, già sottolineato nel rapporto delle ONG del 2004 sul CESCRA è rappresentato dai casi di espulsione o diniego al rilascio di un permesso di soggiorno nei confronti di stranieri affetti da patologie gravi. L'art. 11 del regolamento 334/2004 ha introdotto la possibilità di ottenere il rilascio del permesso di soggiorno per motivi umanitari, oltre che sulla base della decisione della Commissione, anche a seguito di "acquisizione dall'interessato di documentazione riguardante i motivi della richiesta relativi ad oggettive e gravi situazioni personali che non consentono l'allontanamento dello straniero dal territorio nazionale". Il

⁵³ Si segnala che tutte le pubblicazioni ISTAT citate nelle schede informative sono reperibili sul sito dell'Istat agli indirizzi: <http://www.istat.it/dati/catalogo> <http://www.istat.it/dati/dataset/>

Alcuni indicatori di *Health for All* -Italia sono disponibili come tavole Excel nella banca dati "Indicatori socio sanitari regionali" all'indirizzo <http://www.istat.it/sanita/sociosan/>

⁵⁴ http://www.ministerosalute.it/imgs/C_17_minpag_459_decreti_decreto_0_fileAllegatoDec.pdf

⁵⁵ <http://www.pol-it.org/ital/progettoobiettivo2008/index.htm>

problema rimane l'interpretazione di questa norma e la sua corretta applicazione da parte di alcune Questure. Allo stato attuale alcuni permessi sono stati rilasciati in presenza di patologie oggetto di trattamento in Italia e la cui interruzione rischierebbe di causare gravi rischi per la salute e la vita del paziente, rimane tuttavia un margine di discrezionalità ampio nell'implementazione della norma e una notevole incertezza su tempi e procedure.

Non vi sono enti incaricati del monitoraggio della normativa sull'accesso alle cure per gli stranieri ma, nel 2007, è stata istituita presso il Ministero della Salute una Commissione incaricata di emanare raccomandazioni ai fini dell'adeguamento della normativa vigente.

Per quanto riguarda i servizi STP, rivolti a stranieri irregolari, è necessario svolgere un'indagine su numero, dislocazione e adeguatezza di tali strutture rispetto alle diverse esigenze del territorio e avviare una riflessione sui meccanismi di controllo, anche qualitativo, dell'operato di tali servizi.

Per ciò che concerne, invece, le malattie croniche, disabilitanti e correlate all'età geriatrica, in ambito normativo, si evidenziano:

- Il Decreto del Ministero della Sanità n. 296-21/05/2001 Regolamento d'aggiornamento del decreto ministeriale 28 maggio 1999, n. 329 recante norme d'individuazione delle malattie croniche e invalidanti ai sensi dell'articolo 5, comma 1, lettera a) del decreto legislativo 29 aprile 1998, n. 124.
- Un piano per favorire l'integrazione dei disabili (Programma d'azione CdM 28.7.2000).
- Il Decreto del Ministero della Sanità n. 329 - 28/05/1999 Regolamento recante norme d'individuazione delle malattie croniche e invalidanti ai sensi dell'articolo 5, comma 1, lettera a) del Decreto legislativo 29 aprile 1998 n. n. 124.D.M.
- La Legge n. 104 - 05/02/1992 Legge-quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone disabili.
- Proposta di legge *"Istituzione di un Fondo per il sostegno delle persone non autosufficienti"* e la volontà di presentare nel prossimo autunno a Genova il *"Piano strategico nazionale per la salute degli anziani"*.

Stato di attuazione delle raccomandazioni

La situazione attuale vede la mancanza a livello nazionale di processi di rilevazione d'accesso alle cure, di prestazioni di specialistica ambulatoriale e d'assistenza farmaceutica su base individuale. Ad oggi sono infatti attivi solo due processi di rilevazione delle prestazioni sanitarie individuali a livello nazionale:

- il processo di gestione delle Schede di Dimissione Ospedaliera (SDO),
- il processo di gestione dei Certificati d'Assistenza al Parto (CEDAP).

Si è riconosciuto che primo requisito d'ogni intervento strategico è però la disponibilità di dati affidabili, tempestivi e confrontabili che possano supportare adeguatamente le Regioni nell'esercizio delle funzioni di governo del SSN e il Ministero della Salute nella sua funzione di garante dell'applicazione uniforme dei Livelli Essenziali d'Assistenza sul territorio nazionale.

Il Ministero della Salute e le Regioni si sono trovati di fronte alla necessità di definire un piano strategico che dia strumenti per bilanciare i costi del sistema con la qualità dei servizi erogati e permetta di continuare ad erogare servizi sanitari in modo efficiente e soddisfacente per i cittadini. Non vi sono enti incaricati del monitoraggio della normativa sull'accesso alle cure, in particolare, per gli stranieri ma, nel 2007, è stata istituita presso il Ministero della Salute una Commissione incaricata di emanare raccomandazioni ai fini dell'adeguamento della normativa vigente.

Si è condiviso di intervenire⁵⁶, secondo le seguenti priorità:

1. il disegno di un nuovo sistema informativo sanitario (NSIS), che si propone quale strumento essenziale per il governo della sanità a livello nazionale, regionale e locale e per migliorare l'accesso alle strutture e la fruizione dei servizi da parte dei cittadini/utenti;
2. l'aggiornamento dell'insieme di classificazioni, codifiche metodologie d'analisi e di misura tali da costituire un linguaggio comune per lo scambio informativo fra le Regioni ed il livello nazionale.

Si prevede, quindi, la creazione di un sistema d'informazioni sanitarie individuali, utilizzabili sia per funzioni di governo del SSN sia, in stadi evoluti, per funzioni di diagnosi, cura e riabilitazione del singolo paziente. Tale sistema deve però consentire di:

- disporre d'informazioni omogenee rispetto ai singoli eventi (ricoveri, specialistica ambulatoriale, assistenza domiciliare, etc.);
- ricondurre ciascun evento al cittadino che ha interagito con il SSN disporre d'informazioni per l'individuazione dei percorsi diagnostico terapeutici seguiti.

Nell'ambito del Nuovo Sistema Informativo Sanitario è imminente l'attivazione di un sistema ad hoc per la rilevazione di dati sulle attività assistenziali dei dipartimenti di salute mentale, concordato con le Regioni nella seduta dell'11 ottobre 2001.

Il Ministero della Salute ha, inoltre, adottato un Programma nazionale (Conferenza Stato - Regioni del 26 novembre 2003), per la realizzazione, in ciascuna Regione o Provincia autonoma, di progetti di prevenzione per la salute mentale. Nel 2004, quasi tutte le Regioni interessate hanno avviato i progetti, tranne due nel 2005, tutti della durata di un anno. Nell'ambito delle attività del CCM, è stato approvato il finanziamento di un programma nazionale per la salute mentale, articolato in alcuni progetti specifici, attivati nel 2006, mirati ad implementare la qualità degli interventi in tema di prevenzione, trattamenti e riabilitazione dei disturbi mentali.

Possibili interventi in materia di una Commissione Nazionale indipendente per la promozione e protezione dei diritti umani

Alla Commissione viene richiesto di:

- sottoporre al governo, Parlamento o ogni altro organo competente, su una base consultiva o su richiesta delle autorità interessate o attraverso l'esercizio del suo potere di svolgere attività conoscitive indipendenti, opinioni, raccomandazioni, proposte e rapporti in modo da proporre un contesto conoscitivo che, oltre a sostenere i primi passi della ricerca, sarebbe più volte ripreso nel corso del suo svolgimento per effettuare i confronti e le verifiche utili a ridurre le possibili incongruenze e a potenziare gli aspetti d'attendibilità e validità dei dati emersi;
- sottoporre al Governo, Parlamento o ogni altro organo competente una qualsiasi disposizione legislativa o amministrativa, come pure disposizioni relative ad organizzazioni giudiziarie, intese a preservare ed estendere la protezione del diritto alla

⁵⁶ Il 22 febbraio 2001 la Conferenza Stato Regioni ha ratificato un **Accordo Quadro** nel quale *"Il Ministero e le regioni concordano sull'opportunità di operare congiuntamente e di avviare un piano d'azione coordinato per lo sviluppo del Nuovo Sistema Informativo del Servizio Sanitario Nazionale"*.

cura, a prescindere dallo status legale della persona; in questo caso, l'istituzione nazionale proporrà di esaminare le disposizioni legislative e amministrative in vigore, come pure leggi e proposte, e farà le raccomandazioni che riterrà appropriate per garantire che tali disposizioni si conformino ai principi fondamentali sui diritti umani; e se necessario, le verrà chiesto di raccomandare l'adozione di una nuova legislazione, di emendamenti a quella in vigore e di emendamenti alle misure amministrative;

- investire risorse per costruire circuiti virtuosi tra la regolazione del sistema e l'analisi sull'attuazione dei servizi e degli interventi e quello della riprogettazione delle politiche;
- promuovere una prospettiva di cooperazione stabile tra le attività di ricerca orientate a fornire conoscenze e approfondimenti specifici e l'organizzazione di modelli di regolazione degli interventi che alimentino flussi informativi stabili e regolari;
- di farsi referente per le segnalazioni relative a stranieri affetti da patologie gravi che abbiano ricevuto un provvedimento d'espulsione o il rifiuto del permesso di soggiorno e farsi promotrice di strumenti normativi per la tutela di questa categoria di persone;
- di verificare l'implementazione della normativa sull'accesso alle cure degli stranieri irregolari e promuovere interventi volti a colmare le lacune esistenti e favorire una maggiore integrazione di questi servizi all'interno del sistema sanitario nazionale;
- di proporre e promuovere una tendenza evolutiva del sistema che mirerebbe a consegnare gli esiti, anche di natura sperimentale, delle ricerche empiriche (i dati, ma anche la metodologia e l'esperienza messe in atto) alle possibilità di sviluppo in sistemi informativi organizzati stabilmente e, da qui, verso le potenzialità d'ulteriore consolidamento alla natura di "fonti" informative riconosciute;
- di cooperare con le Nazioni Unite e ogni altra organizzazione del sistema delle Nazioni Unite, con le istituzioni regionali italiane e quelle nazionali di altri paesi, competenti nell'area dell'attendibilità e validità dei dati per il raggiungimento di un contesto conoscitivo che, oltre a sostenere i primi passi della ricerca, sarebbe più volte ripreso nel corso del suo svolgimento per effettuare i confronti e le verifiche utili a ridurre le possibili incongruenze e a potenziare gli aspetti di attendibilità e validità dei dati emersi in una prospettiva di cooperazione stabile tra le attività di ricerca orientate a fornire conoscenze e approfondimenti specifici e l'organizzazione di modelli di regolazione degli interventi che alimentino flussi informativi stabili e regolari.

Raccomandazioni del Comitato per la promozione e la protezione dei diritti umani

Il *Comitato* raccomanda:

- al **Ministero dell'Interno**, attraverso il Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione, che svolge attività di studio e di conoscenza degli immigrati presenti nel nostro Paese e alle Prefetture, per il miglioramento del coordinamento istituzionale:
 - di varare alcune modifiche immediate (attraverso circolare) all'applicazione dell'art. 11 DPR 334/2004. Nello specifico: chiarire esplicitamente che tra i "gravi motivi personali" rientrano le "patologie gravi"; specificare che le Questure dovranno comunque accogliere le istanze, pur riservandosi la possibilità di valutarle; dare indicazioni rispetto alla documentazione che deve essere prodotta dallo straniero per la presentazione di tali richieste;
 - d'inserire altre modifiche nel regolamento e nel Testo unico sull'immigrazione quali, una disciplina chiara dei casi e delle modalità in cui le Questure possono procedere al rilascio del permesso per motivi umanitari (patologie gravi, già oggetto di trattamento terapeutico in Italia e la cui interruzione potrebbe causare rischi gravi al paziente); un'esplicita esclusione dell'espulsione nei confronti di questa categoria di persone, attraverso un'estensione dei casi previsti dall'art. 19 della legge Turco.

Rispetto all'applicazione dell'art. 11 DPR 334/2004, si raccomanda inoltre che siano varate alcune **modifiche immediate** attraverso:

- emanazione di una disposizione che chiarisca esplicitamente che tra i "gravi motivi personali" rientrano le "patologie gravi";
- specificare che le Questure dovranno comunque accogliere le istanze, pur riservandosi la possibilità di valutarle;
- indicazioni rispetto alla documentazione che deve essere prodotta dallo straniero per la presentazione di tali richieste;
- siano inserite **altre** modifiche nel regolamento e nel Testo unico sull'immigrazione;
- sia prodotta una disciplina chiara dei casi e modi in cui le Questure possono procedere al rilascio del permesso per motivi umanitari (patologie gravi, già oggetto di trattamento terapeutico in Italia e la cui interruzione potrebbe causare rischi gravi al paziente).

Il *Comitato* raccomanda al **Ministero dell'Interno**, attraverso il Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione, e in collaborazione con il **Ministero della Salute**:

- lo svolgimento di un'indagine sui servizi STP, in particolare, su numero, dislocazione e adeguatezza di tali strutture rispetto alle diverse esigenze del territorio e avviare una riflessione sui meccanismi di controllo, anche qualitativo, dell'operato di tali servizi;
- la garanzia del rispetto dei requisiti previsti per il rilascio del codice, evitando di richiedere passaporto o altri documenti identificativi, di inoltrare copia di tali documenti ai fini della rendicontazione o esigere ulteriori condizioni ai fini dell'interruzione volontaria di gravidanza.

Il *Comitato* raccomanda al **Ministero della Salute**:

- l'elaborazione di un ulteriore corollario di regole di comportamento che, determinando ruoli, responsabilità e criteri di relazione tra i soggetti, fissi anche i presupposti per lo stabilirsi di dinamiche di scambi e flussi informativi utilizzando, nel modo più idoneo

possibile, le leve attive del contributo e della partecipazione di chi opera sul territorio e nei servizi;

- un investimento di risorse per costruire circuiti virtuosi tra la regolazione del sistema e l'analisi sull'attuazione dei servizi e degli interventi e quello della riprogettazione delle politiche, con il coinvolgimento attivo dei soggetti nei processi di raccolta delle informazioni, secondo un'impostazione che si confronta con l'apporto di chi opera all'interno di un'organizzazione e con la capacità delle organizzazioni di promuovere relazioni orientate a scambiare e integrare i dati prodotti.

3. TEMATICHE RELATIVE ALLE DISPOSIZIONI SPECIFICHE DEI PATTI

3.5. SALUTE FISICA E MENTALE

3.5.2. HIV/AIDS

Riferimento

CESCR 28: Il Comitato, riguardo all'incidenza delle nuove infezioni da HIV/AIDS, apprende che lo Stato parte ha stabilito azioni prioritarie in conformità con i target dell'OMS, ma rimane preoccupato che né elementi né dati siano forniti per tali scopi prioritari.

CESCR 50: Il Comitato raccomanda allo Stato parte di fornire informazioni più precise e dettagliate sulle misure prese in relazione all'HIV/AIDS, e fornire nel suo prossimo rapporto periodico dati dettagliati e cifre, disaggregati, inter alia, per sesso, area urbana o rurale, gruppi sociali svantaggiati e marginali, ed altri criteri menzionati nel Commento Generale n. 14 del Comitato.

Inquadramento della tematica

In Italia, la raccolta dei dati sui casi di Sindrome da immunodeficienza acquisita (AIDS) è iniziata nel 1982 e, nel giugno 1984, è stata formalizzata in un Sistema di sorveglianza nazionale a cui pervengono le segnalazioni dei casi di malattia diagnosticati dalle strutture cliniche del Paese. Con il Decreto Ministeriale n.288 del 28/11/86, l'AIDS è divenuta in Italia una malattia infettiva a notifica obbligatoria. Attualmente, l'AIDS rientra nell'ambito delle patologie infettive di Classe III (DM del 15/12/90), ovvero è sottoposta a notifica speciale. Dal 1987, il Sistema di sorveglianza è gestito dal Centro Operativo AIDS (COA) dell'Istituto Superiore di Sanità (attualmente denominato Reparto di AIDS e malattie sessualmente trasmesse). In collaborazione con le regioni, il COA provvede alla raccolta, all'analisi periodica dei dati e alla pubblicazione nella serie Notiziario dell'Istituto Superiore di Sanità e diffusione di un rapporto trimestrale. I criteri di diagnosi di AIDS sono stati, fino al gennaio 1993, quelli della definizione dell'OMS/CDC. Il registro nazionale AIDS, pur rimanendo un riferimento essenziale per lo studio dell'epidemiologia dell'AIDS, non rappresenta più una fonte di dati sufficiente; è auspicabile dunque che sia affiancato da un sistema di rilevazione sistematica delle infezioni da HIV che consenta di identificare precocemente i mutamenti nella diffusione dell'infezione e nelle dinamiche epidemiche, per pianificare interventi di prevenzione primaria e secondaria e per programmare la spesa sanitaria.

Si è, quindi, riconosciuto che primo requisito di ogni intervento strategico è la disponibilità di dati affidabili, tempestivi e confrontabili che possano supportare adeguatamente le Regioni nell'esercizio delle funzioni di governo del SSN e il Ministero della Salute nella sua funzione di garante dell'applicazione uniforme dei Livelli Essenziali di Assistenza sul territorio nazionale. Ministero della Salute e le Regioni si sono trovati di fronte alla necessità di definire un piano strategico che desse strumenti per bilanciare i costi del sistema con la qualità dei servizi erogati e permettesse di continuare ad erogare servizi sanitari in modo efficiente e soddisfacente per i cittadini. Ministero della Salute e Regioni hanno quindi condiviso di intervenire, attraverso l'istituzione di una Cabina di Regia⁵⁷, rimane, tuttavia la preoccupazione riguardo la mancanza di elementi e dati relativi all'incidenza delle nuove infezioni da HIV/AIDS, d'informazioni più precise e dettagliate sulle misure prese in merito all'HIV/AIDS, e dati dettagliati e cifre,

⁵⁷ Il 22 febbraio 2001 la Conferenza Stato Regioni ha ratificato un **Accordo Quadro** nel quale "Il Ministero e le regioni concordano sull'opportunità di operare congiuntamente e di avviare un piano d'azione coordinato per lo sviluppo del Nuovo Sistema Informativo del Servizio Sanitario Nazionale".

disaggregati, *inter alia*, per sesso, gruppi della società urbana/rurale, svantaggiati e marginali, ed altri criteri menzionati nel Commento Generale n. 14 del Comitato.

Il Modello concettuale della Cabina di Regia prevede la creazione di un sistema di informazioni sanitarie individuali, utilizzabili sia per funzioni di governo del SSN sia, in stadi evoluti, per funzioni di diagnosi, cura e riabilitazione del singolo paziente.

Tale sistema deve però consentire di:

- disporre di informazioni omogenee rispetto ai singoli eventi (ricoveri, specialistica ambulatoriale, assistenza domiciliare, ...),
- ricondurre ciascun evento al cittadino che ha interagito con il SSN,
- disporre di informazioni per l'individuazione dei percorsi diagnostico terapeutici seguiti,
- la completa integrazione delle informazioni sanitarie individuali sul singolo cittadino.

Leggi nazionali di riferimento

- **Finanziaria 2007–Livelli Essenziali di Assistenza e obiettivi del Piano Sanitario nazionale 2006-2008** (Patto per la salute - punto 2 e Legge finanziaria - articolo 1 comma 796, lettera n, lettera q, comma 806,813,827,) **AIDS** (Legge finanziaria - articolo 1 comma 809). Viene potenziata l'attività della Consulta del Volontariato per la lotta contro l'AIDS, che esprimerà pareri sui programmi di informazione e prevenzione;
- **Decreto del Ministero della Salute - 27/11/2006** Costituzione e nomina dei componenti della Commissione nazionale per la lotta contro l'Aids Decreto Ministeriale 27 novembre 2006;
- **Decreto del Ministero della Salute - 27/11/2006** Costituzione e nomina dei componenti della Consulta delle Associazioni per la lotta contro l'AIDS DM 27 novembre;
- **Decreto del Ministero della Salute - 07/12/2006** Integrazione al D.M. 27 novembre 2006, della Consulta per la lotta contro l'AIDS DM 7 dicembre 2006;
- **Decreto - 07/05/2001** Definizione dei casi d AIDS conclamata o di grave deficienza immunitaria per i fini di cui alla legge 12 luglio 1999, n. 231. Modifica dell'art. 2 del decreto interministeriale 21 ottobre 1999 Decreto interministeriale 7 maggio 2001;
- **Decreto Presidente della Repubblica - 14/09/1991** Atto di indirizzo e coordinamento alle regioni per l'attivazione dei servizi per il trattamento a domicilio dei soggetti affetti da Aids e patologie correlate Trattamento a domicilio malati di Aids;
- **Decreto del Ministero della Salute - 28/09/1990** Norme di protezione dal contagio professionale da HIV nelle strutture sanitarie ed assistenziali pubbliche e private Norme Aids strutture sanitarie;
- **Legge n.135 - 05/06/1990** Piano degli interventi urgenti in materia di prevenzione e lotta all'Aids Legge 135/1990;
- **Decreto del Ministero della Sanità - 28/11/1986** Inserimento nell'elenco delle malattie infettive e diffuse sottoposte a notifica obbligatoria, dell'AIDS (SIDA), della rosolia congenita, del tetano neonatale e delle forme di epatite distinte in base alla loro etiologia Inserimento AIDS malattie notifica obbligatoria.

Stato di attuazione delle raccomandazioni

Una prospettiva ambiziosa che non intende sottovalutare quanto stabilito dallo Stato parte riguardo l'attivazione di azioni prioritarie in conformità con i target dell'OMS, a questo proposito si evidenziano in positivo:

- il Disegno di Legge Finanziaria 2007 *Livelli Essenziali di Assistenza e obiettivi del Piano Sanitario nazionale 2006-2008* (Patto per la salute - punto 2 e Legge finanziaria - articolo 1 comma 796, lettera n, lettera q, comma 806, 813, 827) AIDS (Legge finanziaria - articolo 1 comma 809) nella quale viene potenziata l'attività della Consulta del Volontariato per la lotta contro l'AIDS, che esprimerà pareri sui programmi di informazione e prevenzione;
- il Decreto del Ministero della Salute - 27/11/2006: Costituzione e nomina dei componenti della Commissione nazionale per la lotta contro l'AIDS;
- il Decreto del Ministero della Salute - 27/11/2006 Costituzione e nomina dei componenti della Consulta delle Associazioni per la lotta contro l'AIDS;
- il Decreto del Ministero della Salute - 07/12/2006: Integrazione al D.M. 27 novembre 2006, della Consulta per la lotta contro l'AIDS;
- il Decreto interministeriale 7 maggio 2001: Definizione dei casi di AIDS conclamata o di grave deficienza immunitaria per i fini di cui alla legge 12 luglio 1999, n. 231. Modifica dell'art. 2 del decreto interministeriale 21 ottobre 1999.

Tuttavia, rimane l'assenza di elementi e dati da fornire per questi scopi prioritari.

È stato aggiornato a gennaio 2007 il database europeo *"Health for All"* che permette di consultare un'ampia gamma di statistiche sanitarie di base relative ai 53 Paesi membri dell'OMS Europa. Riguardo all'Italia il database è aggiornato a dicembre 2006. Attualmente il database contiene 4000 indicatori. Le novità più rilevanti della nuova versione riguardano il ricalcolo degli indicatori utilizzando la popolazione intercensuaria ricostruita.

Con riferimento agli indicatori che possono interessare HIV/AIDS, gli aggiornamenti più rilevanti sono i seguenti:

- indicatori sulla popolazione residente sono stati aggiornati per gli anni 1992-2001 con la popolazione intercensuaria ricostruita e sono stati aggiunti i dati 2004;
- indicatori sulla mortalità generale, infantile e neonatale sono stati aggiornati al 2003;
- indicatori sulle malattie infettive (Gruppo 5) sono stati aggiornati all'anno 2003;
- indicatori sulla speranza di vita sono stati aggiornati all'ultimo anno disponibile;
- indicatori sull'assistenza socio-sanitaria residenziale sono stati aggiornati all'anno 2003⁵⁸.

⁵⁸ <http://www.istat.it/sanita/Health/> Si segnala che tutte le pubblicazioni ISTAT citate nelle schede informative sono reperibili sul sito dell'Istat agli indirizzi: <http://www.istat.it/dati/catalogo> <http://www.istat.it/dati/dataset/> Alcuni indicatori di Health for All -Italia sono disponibili come tavole Excel nella banca dati "Indicatori socio sanitari regionali" all'indirizzo <http://www.istat.it/sanita/sociosan/>

La ricerca italiana sull'AIDS si è aggiudicata l'assegnazione di due progetti innovativi. L'uno presentato dall'Istituto Superiore di Sanità e finalizzato allo sviluppo di un vaccino anti-HIV, e l'altro che mira a realizzare vaccini mucosali contro l'HIV e la TBC. Entrambi i progetti, approvati e finanziati nell'ambito del VI Programma Quadro di Ricerca dell'Unione Europea (2002-2006), sono il risultato dell'impegno che da anni coinvolge il nostro Paese nel Programma Nazionale AIDS.

Altro successo, la guida italiana del network AVIP (*AIDS Vaccine Integrated Project*), un consorzio di 30 gruppi di eccellenza in cui è possibile trovare i maggiori esperti mondiali in vaccini.

Possibili interventi in materia di una Commissione Nazionale indipendente per la promozione e protezione dei diritti umani

Alla Commissione viene richiesto di:

- promuovere un contesto conoscitivo che, oltre a sostenere i primi passi della ricerca, sarebbe più volte ripreso nel corso del suo svolgimento per effettuare i confronti e le verifiche utili a ridurre le possibili incongruenze e a potenziare gli aspetti di attendibilità e validità dei dati emersi in una prospettiva di cooperazione stabile tra le attività di ricerca orientate a fornire conoscenze e approfondimenti specifici e l'organizzazione di modelli di regolazione degli interventi che alimentino flussi informativi stabili e regolari;
- investire risorse per costruire circuiti virtuosi tra la regolazione del sistema, l'analisi sull'attuazione dei servizi e degli interventi e quello della riprogettazione delle politiche;
- proporre e promuovere una tendenza evolutiva del sistema che mirerebbe a consegnare gli esiti, anche di natura sperimentale, delle ricerche empiriche (i dati, ma anche la metodologia e l'esperienza messe in atto) alle possibilità di sviluppo in sistemi informativi organizzati stabilmente e, da qui, verso le potenzialità di ulteriore consolidamento alla natura di "fonti" informative riconosciute;
- avviare una campagna di sensibilizzazione contro le discriminazioni verso le persone sieropositive per tutelarne la riservatezza, la qualità della vita, le loro opportunità lavorative, la qualità della loro assistenza, al fine di favorire l'accettazione sociale delle persone con HIV favorendo il consolidamento di un campo di solidarietà intorno alle persone sieropositive e ammalate di AIDS.

Raccomandazioni del Comitato per la promozione e la protezione dei diritti umani

Il *Comitato* raccomanda al **Ministero della Salute**:

- di estendere il sistema di sorveglianza a tutte le regioni, ai fini di una programmazione sanitaria mirata e di una prevenzione efficace a causa dei notevoli cambiamenti osservati nell'epidemiologia dell'infezione da HIV in Italia e secondo quanto indicato dall'Organizzazione Mondiale della Sanità, l'UNAIDS (Joint United Nations Programme on HIV/AIDS), e la Commissione europea, che hanno fortemente raccomandato l'implementazione di sistemi di sorveglianza nazionali per le infezioni da HIV in Europa, che saranno utilizzati per fornire informazioni più esaustive sulla diffusione dell'infezione nella regione europea⁵⁹;
- l'elaborazione di un ulteriore corollario di regole di comportamento che, determinando ruoli, responsabilità e criteri di relazione tra i soggetti, fissi anche i presupposti per lo stabilirsi di dinamiche di scambi e flussi informativi utilizzando, nel modo più idoneo possibile, le leve attive del contributo e della partecipazione di chi opera sul territorio e nei servizi;
- di riconoscere i «consultori autogestiti» per la lotta contro l'AIDS e il loro ruolo sussidiario, in quanto si tratta del più generale riconoscimento delle attività socio-assistenziali delle organizzazioni del volontariato, che già svolgono un'opera di pubblica utilità per la collettività, incentivando al massimo l'opera di informazione e prevenzione svolta anche verso la popolazione omo ed eterosessuale, in ragione degli anni di esperienza maturata nella lotta all'AIDS;
- investire risorse nella direzione di costruire circuiti virtuosi tra la regolazione del sistema e l'analisi sull'attuazione dei servizi e degli interventi e quello della riprogettazione delle politiche, con il coinvolgimento attivo dei soggetti nei processi di raccolta delle informazioni, secondo un'impostazione che si confronta con l'apporto di chi opera all'interno di un'organizzazione e con la capacità delle organizzazioni di promuovere relazioni orientate a scambiare e integrare i dati prodotti.

⁵⁹ Hamers FF. *For the group of experts and national coordinators of HIV/AIDS surveillance from the countries of WHO European Region. Recommendations for HIV Surveillance in Europe.* Eurosurveillance 1998; 3: 51.
World Health Organisation. Second Generation Surveillance for HIV: The Next Decade
WHO/CDS/CSR/EDC/2000.5 UNAIDS/00.03. Disponibile in Internet: http://www.who.int/emc-documents/aids_HIV.

Associazioni e organizzazioni non governative aderenti al Comitato per la promozione e protezione dei diritti umani:

A.GE

www.age.it
Via F. Baldelli, 41 - 00146 Roma

AGEDO

www.agedo.org
Via Bezzecca, 4 - 20135 Milano

AGENZIA DELLA PACE

Via della Viola, 1 - 06122 Perugia

AGESCI

www.agesci.org
Via Pasquale Paoli, 18 - 00186 Roma

ANFAA

www.anfaa.it
Via Artisti, 36 - 10124 Torino

ANOLF

www.anolf.it
Via Salaria, 89 - 00198 Roma

ANTIGONE

www.associazioneantigone.it
Via Dogana Vecchia, 5 - 00186 Roma

ARCHIVIO DISARMO

www.archiviodisarmo.it
P.zza Cavour, 17 - 00193 Roma

ARCHIVIO IMMIGRAZIONE

www.archivioimmigrazione.org
Via Tibullo, 11 - 00193 Roma

ARCI

www.arci.it
Via dei Monti di Pietralata, 16 - 00157 Roma

ARCIGAY

www.arcigay.it
Via don Minzoni, 18 - 40121 Bologna

ASGI

www.asgi.it
Via Aquileia, 22 - 33100 Udine, Sede legale: via Gerdil, 7 - 10100 Torino

ASSOCIAZIONE ELEONORA PIMENTEL

ester.basile@libero.it
c/o Ester Basile Via Camaldolilli, 24 - 80128 Napoli

ASSOPACE

www.assopace.org
Via Salaria, 89 - 00196 Roma

ATD QUARTO MONDO

www.atd-quartomondo.it

Via Sant'Agata dei Goti, 34 - 00184 Roma -

Circolo Culturale Quarto Mondo c/o Fondazione Labos Viale Liegi, 14 - 00198 Roma

AUCI

www.auci.org

Facoltà di Medicina e Chirurgia - Università Cattolica S.C. Largo Francesco Vito, 1 - 00168 Roma

AUSER

www.auser.it

Via Nizza, 154 - 00198 Roma

BANCA ETICA

www.bancaetica.org

Via Rasella, 14 - 00187 Roma

BE FREE

oriagargano@libero.it

Viale Glorioso, 14 - 00153 Roma

CASA DIRITTI SOCIALI

www.dirittisociali.org

Via dei Mille, 36 00185 Roma - Sportello immigrazione Via Giolitti 00185 Roma

CGIL

www.cgil.it

Corso d'Italia, 25 - 00198 Roma

CHIAMALAFRICA

www.chiamalafrica.it

Viale Baldelli, 41 - 000146 Roma

CIAI

www.ciai.it

Via Bordighera, 6 - 20142 Milano, Via G. Botero, 16/A - 00179 Roma

CIPAX

www.romacivica.net/cipax/

Via Ostiense, 152 - 00154 Roma

CIPSI

www.cipsi.it

Via Baldelli, 41 - 00146 Roma

CIR

www.cir-onlus.org

Via del Velabro, 5/A - 00186 Roma

CISL Dipartimento Politiche Migratorie

www.cisl.it

Via Salaria, 89 - 00198 Roma

CISMAI

www.cismai.org

c/o Associazione Artemisia Via del Mezzetta, 1 interno - 50135 Firenze

CISP

www.cisp-ngo.org
Via Germanico, 198 - 00192 Roma

CITTADINANZATTIVA

www.cittadinanzattiva.it
Via Flaminia, 53 - 00196 Roma

CND

www.cnditalia.it
Piazza Giovine Italia, 7 - 00195 Roma

COMITATO MILANESE PER I DIRITTI UMANI "SILVIA BARALDINI"

Via S. Giusto, 3 - 20153 Milano

DONNE IN NERO

www.donneinnero.it
c/o Uff. Parlamento Europeo Luisa Morgantini Via IV Novembre 149 - 00187 Roma

FCEI

www.fedevangelica.it
Via Firenze 38 - 00184 Roma

FONDAZIONE BASSO – SEZIONE INTERNAZIONALE

www.internazionaleleliobasso.it
Via della Dogana Vecchia 5 - 00186 Roma

FONDAZIONE CENTRO ASTALLI

www.centroastalli.it
Via del Collegio Romano 1 - 00186 Roma

FONDAZIONE INTERNAZIONALE DON LUIGI DI LIEGRO

www.fondazione-diliegro.it
Via del Mortaro 26 - 00187 Roma

FONDAZIONE LABOS

www.fondazione-labos.org
Viale Liegi, 14 - 00198 Roma

FVGS

www.viedes.org
Via Gregorio VII, 133 - 00165 Roma

GIOVANI PER UN MONDO UNITO

www.mondounito.net
Via Capo d'Acqua, 2 - 00047 Marino (Roma)

GRUPPO MARTIN BUBER

www.martinbubergroup.org
Via Nomentana, 55 - 00161 Roma

ICS

www.icsitalia.org
Via Salaria, 89 - 00198 Roma

I ISMAS

www.iismas.it
Via S. Gallicano, 25/A - 00153 Roma

IMS

www.medicinainternazionale.it
Via delle Milizie, 9 - 00192 Roma

INTERSOS

www.intersos.org
Via Nizza, 154 - 00198 Roma

ISTITUTO COOPERAZIONE ECONOMICA INTERNAZIONALE

www.icei.it
Via Breda, 54 - 20126 Milano

LA GABBIANELLA

www.romaciviva.net/gabbianella
c/o YWCA Via Cesare Balbo, 4 - 00184 Roma

LAW

www.lawonlus.org
Via Bruxelles, 59 - 00198 Roma

LEGA INTERNAZIONALE PER I DIRITTI E LA LIBERAZIONE DEI POPOLI

Via Ostiense 152 - 00154 Roma

LEGAMBIENTE

www.legambiente.it
Via Salaria, 403 - 00199 Roma

LIBERA

www.libera.it
Via IV Novembre, 98 - 00187 Roma

MEDICI CONTRO LA TORTURA

web.tiscali.it/obiezione/medicicontrotortura/
Via dei Mille, 6 - 00185 Roma

MEDICI DEL MONDO

www.mdmcentrosud.org
Sede Legale: Via Tiburtina, 1325 - 00131 Roma
Uffici: Largo Cairoli, 113 - 00186 Roma, Viale Donato Giannotti, 13 - 50126 Firenze

MOVIMONDO

www.movimondo.info
Via di Vigna Fabbri, 39 - 00179 Roma

OLTRE BABELLE

oltrebabele@gmail.com
Viale Luciano Berio, 5 - 53050 Radicondoli (SI)

PAXCHRISTI

www.paxchristi.it
Via Quintole per le Rose, 31 - 50029 Tavarnuzze (FI)

PONTE DELLA MEMORIA

c/o Segr srl Via Castelfidardo, 26 - 00185 Roma

PROGETTO CONTINENTI

www.progettocontinenti.org

Via Baldelli, 41 - 00146 Roma

RETE EDUCARE AI DIRITTI UMANI

www.educareaidirittiumani.org

SAVE THE CHILDREN

www.savethechildren.it

Via Firenze, 38 - 00184 Roma

TERRES DES HOMMES

www.tdhitaly.org

Viale Monza, 57- 20127 Milano

UAAR

www.uaar.it

Casella Postale 749 - 35122 Padova

UBI MINOR ONLUS

Via delle Milizie, 9 - 00192 Roma

UDI

www.udinazionale.org

Via dell'Arco di Parma, 15 - 00186 Roma

UIL

www.uil.it

Via Lucullo, 6 - 00187 Roma

UNICEF ITALIA

www.unicef.it

Via Palestro 68 - 00185 Roma

UNIONE FORENSE PER LA TUTELA DEI DIRITTI DELL'UOMO

www.unionedirittiumani.it

Sede Legale: c/o Consiglio dell'ordine degli avvocati di Roma Palazzo di Giustizia, Piazza Cavour - 00193 Roma - Presidenza: c/o Studio legale avv Mario Lana Via Emilio De Cavalieri, 11 - 00198 Roma

VIDES INTERNAZIONALE

www.vides.org

Via Gregorio VII, 133 Sc. B, int. 5 - 00165 Roma

VIS

www.volint.it

Via Appia Antica, 126 - 00179 Roma

WILPF

www.wilpf.org

Via della Lungara, 19 - 00165 Roma

con la collaborazione di

AMNESTY INTERNATIONAL

www.amnesty.it

Via G.B. De Rossi, 10 - 00161 Roma

FOCSIV

www.focsiv.it

Via S. Francesco di Sales, 18 - 00165 Roma

MANI TESE

www.manitese.it

P.le Gambara, 7/9 - 20146 Milano

MSF

www.msf.it

Via Volturmo, 58 - 00185 Roma