

ATTI PARLAMENTARI

XIII LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. **CLXXI**

n. 1

RELAZIONE

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

(Anno 1999)

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

Presentato dal Ministro degli affari esteri

(DINI)

Trasmesso alla Presidenza il 9 maggio 2000

PAGINA BIANCA

INDICE

INTRODUZIONE	Pag. 5
1. <i>Il Comitato Interministeriale dei Diritti Umani</i>	» 5
1.1 Statuto e funzioni	» 5
1.2 Attività svolta nel 1999	» 7
2. <i>Alcuni aspetti delle attività internazionali nel campo dei diritti umani</i>	» 8
2.1 Attività svolta nel 1999	» 8
a. La Commissione dei diritti umani	» 9
b. L'Assemblea generale	» 12
2.2 La campagna per l'abolizione della pena di morte .	» 12
2.3 Esame dell'applicazione in Italia delle norme della Convenzione sull'eliminazione della Discriminazione Razziale	» 13
3. <i>La tutela in Italia dei diritti umani internazionalmente protetti</i>	» 15
3.1 In generale	» 15
3.2 Il funzionamento della giustizia	» 16
3.3 I cittadini extracomunitari in Italia ed i problemi della discriminazione e di intolleranza	» 18
3.4 La nuova legge sulle minoranze	» 33
3.5 I Rom in Italia	» 34
3.6 Il difensore civico nazionale	» 37
4. <i>Gli aspetti finanziari</i>	» 38
ALLEGATI:	
1. La legge 19 marzo 1999, n. 80	» 42
2. Lo statuto del Comitato	» 45
3. La composizione del Comitato	» 51
4. Risoluzione 15 luglio 1999 del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa sullo stato della giustizia in Italia .	» 54
5. Comitato Interministeriale dei Diritti Umani – Esercizio finanziario 1999	» 57
6. Comitato Interministeriale dei Diritti Umani – Bilancio di previsione Esercizio finanziario 2000	» 57

PAGINA BIANCA

Introduzione

1. Il Comitato Interministeriale dei Diritti Umani

1.1. Statuto e funzioni

Il Comitato Interministeriale dei Diritti Umani è stato istituito con Decreto del Ministro degli Affari Esteri 15 febbraio 1978 n. 519, per l'assolvimento degli obblighi assunti dall'Italia nel campo dei diritti umani in esecuzione delle Convenzioni e dei patti internazionali sottoscritti e ratificati dall'Italia.

Il Comitato è composto da: due rappresentanti del Ministero degli Affari Esteri, designati rispettivamente dalla Direzione Generale degli Affari Politici e dal Servizio del Contenzioso Diplomatico; un rappresentante effettivo ed uno supplente della Presidenza del Consiglio dei Ministri, dei Ministeri dell'Interno, di Grazia e Giustizia, della Pubblica Istruzione, della Sanità, del Lavoro, per le Pari Opportunità, del Comando generale dell'Arma dei Carabinieri, del Dipartimento degli Affari Sociali della Presidenza del Consiglio dei Ministri, del CNEL e dell'ISTAT; un rappresentante della Commissione per i Diritti Umani della Presidenza del Consiglio, della Commissione per le Pari Opportunità, della Commissione Italiana per l'UNESCO, della S.I.O.I.; tre personalità imminenti nel campo dei diritti dell'uomo, nominate con decreto del Ministro degli Affari Esteri.

Inoltre, rappresentanti di altri ministeri ed enti interessati alle questioni del Comitato ed in grado di contribuire allo svolgimento delle sue funzioni, sono invitati, di volta in volta, a partecipare ai suoi lavori.

Il Comitato è presieduto da un rappresentante del Ministero degli Affari Esteri nominato dal Ministro ed è assistito da un ufficio di segreteria con a capo il Segretario Generale, nominato con decreto del Ministro degli Affari Esteri fra persone particolarmente esperte nel campo dei diritti dell'uomo.

La crescente importanza che la protezione internazionale dei diritti umani è venuta assumendo sia nella condotta della politica estera nazionale, sia nell'ambito delle attività istituzionali delle Organizzazioni Internazionali di cui l'Italia è membro, sia per la partecipazione dell'Italia a varie convenzioni internazionali, comportanti l'obbligo e di attuare sul territorio nazionale le norme vincolanti in esse contenute mediante adozione delle relative misure e di presentare rapporti periodici circa la loro implementazione sul territorio statale, ha portato ad una ridefinizione e puntualizzazione del mandato originariamente attribuito al Comitato Interministeriale dei Diritti Umani.

Tale ridefinizione si basa sul riconoscimento del Comitato come organismo chiave nel seguire l'attuazione delle convenzioni internazionali sul territorio nazionale, in ragione del fatto che il Comitato ha la capacità di avvalersi sia della collaborazione di tutte le Amministrazioni pubbliche interessate sia dell'apporto di persone di riconosciuta competenza sugli aspetti giuridici, umanitari, e sociali della protezione dei diritti umani; collaborazione ed apporto fondamentali per un'adeguata predisposizione dei relativi rapporti alle Organizzazioni internazionali competenti.

Ai sensi del D.M. 13 giugno 1997, n. 2960, che ne ha modificato lo Statuto, il Comitato Interministeriale dei Diritti Umani persegue le seguenti finalità:

- a) Realizzare un sistematico esame delle misure legislative, regolamentari, amministrative ed altre che siano state prese per attuare gli impegni assunti dall'Italia in virtù delle convenzioni internazionali sui diritti dell'uomo, adottate da organizzazioni internazionali di cui l'Italia è membro; ed a tal fine raccogliere tutte le informazioni necessarie sull'azione governativa in tale settore;
- b) Promuovere quegli ulteriori provvedimenti che si rendono necessari o opportuni per assicurare il pieno adempimento degli obblighi internazionali già assunti o che saranno assunti dall'Italia con ratifica delle citate convenzioni;
- c) Seguire l'attuazione delle citate convenzioni e la loro concreta osservanza sul territorio nazionale e curare la preparazione dei rapporti periodici che lo stato italiano è tenuto a presentare a riguardo alle Organizzazioni internazionali, nonché di altri rapporti, periodici e non, che vengano richiesti dalle organizzazioni in questione;

- d) Fornire il proprio apporto alle attività volte a dar seguito ad iniziative internazionali attinenti ai diritti dell'uomo, quali conferenze, celebrazioni di anni internazionali, e così di seguito.

1.2. Attività svolta nel 1999

Nel corso del 1999, il Comitato Interministeriale dei Diritti Umani si è riunito mediamente una volta al mese per esaminare diversi aspetti dei diritti umani, la preparazione di documenti e rapporti, la struttura e l'organizzazione di diversi gruppi di lavoro.

In particolare il Comitato ha discusso vari temi legati alla partecipazione della delegazione italiana alla 55esima sessione della Commissione delle Nazioni Unite per i Diritti Umani; la preparazione e l'approvazione del Secondo Rapporto del Governo italiano sulla Convenzione Internazionale sui Diritti del Fanciullo delle N.U.; la preparazione dei vari argomenti che sono stati poi trattati nel corso della discussione, dinanzi l'apposito Comitato delle N.U. (CERD), del Rapporto presentato dall'Italia sulla Convenzione delle N.U. sulla Discriminazione Razziale, nonché un aggiornamento dello stesso Rapporto, inoltre il Comitato ha proceduto alla raccolta delle informazioni e dei dati per predisporre il successivo Rapporto (XII - XIII della serie) sull'attuazione in Italia della stessa Convenzione sulla Discriminazione Razziale.

Sono stati inoltre discussi i problemi connessi con la preparazione di un Protocollo addizionale alla Convenzione sui Diritti del Fanciullo, relativo alla disciplina della partecipazione dei minori nei conflitti armati ("bambini - soldato"); l'ampia e complessa tematica connessa alla istituzione di un difensore civico nazionale, come previsto da numerose disposizioni di Accordi ed Atti internazionali.

Ha occupato un posto di rilievo, nei lavori del Comitato, il problema della campagna internazionale, condotta dall'Italia, per l'abolizione della pena di morte e per una moratoria delle esecuzioni, sia nella Commissione per i Diritti Umani della N.U., sia in sede di Assemblea Generale.

In previsione della Conferenza Mondiale sui problemi del razzismo, programmata per il 2001, il Comitato ha iniziato la raccolta della documentazione ed ha

costituito un gruppo di lavoro per la redazione di un documento in preparazione della Conferenza Europea sul razzismo, preparatoria di quella mondiale.

Sono anche iniziati i lavori di preparazione del prossimo Rapporto dell'Italia sul Patto Internazionale sui diritti civili e politici ed è stato costituito un apposito gruppo di lavoro.

Nell'ambito delle attività del Consiglio d'Europa in materia di diritti umani, sono stati discussi vari temi — organizzativi e di contenuto — in relazione semestre di presidenza italiana dell'Organizzazione.

Il Comitato ha preso in esame problemi relativi al suo funzionamento; in particolare la proposta di modificarne la denominazione da "Comitato Interministeriale dei Diritti Umani" in "Comitato Nazionale dei Diritti Umani"; vari aspetti della sua gestione, anche finanziaria.

2. Alcuni aspetti delle attività internazionali nel campo dei diritti umani

2.1. Attività svolta nel 1999

Secondo una prassi che si è consolidata nel tempo, il Comitato, in quanto istituzione e per il contributo individuale prestato dai suoi singoli componenti, costituisce, nell'ambito delle attività istituzionali del Ministero degli Affari Esteri, il centro di riferimento per l'organizzazione della partecipazione dell'Italia ai lavori della Commissione dei diritti umani delle N.U. (CDU), nonché ai lavori dell'Assemblea Generale — Terza Commissione, per tutte le attività riguardano i problemi relativi alla tutela internazionale dei diritti umani che vengono annualmente discussi dinanzi ai predetti organi. In particolare il Presidente del Comitato riveste anche la funzione di Capo della Delegazione italiana alla CDU.

a. La Commissione dei diritti umani

Nel 1999, la CDU si è riunita, come di consueto, a Ginevra, dal 15 marzo al 30 aprile, per l'esame delle varie questioni sia tematiche sia per singoli Paesi, e per la conseguente approvazione delle risoluzioni.

La CDU del 1999 è stata caratterizzata da due eventi, che esulano dalla normale trattazione degli argomenti all'ordine del giorno, i quali, pur nella loro diversa importanza, hanno conferito alla sessione un particolare significato: la questione del Kosovo, di rilevanza mondiale, e la revisione dei meccanismi di funzionamento della stessa Commissione.

In coincidenza con la sessione annuale della CDU, si sono verificati i fatti più gravi e significativi della crisi nel Kosovo: la mancata firma, da parte della ex Jugoslavia, del trattato di Rambouillet; l'inizio della drammatica operazione di pulizia etnica, da parte delle forze armate e delle milizie serbe; l'intervento militare della Nato, con le conseguenti ripercussioni sulla scena internazionale, ma più ancora sulla popolazione civile. Indipendentemente dalle implicazioni politiche delle vicende, l'intero problema del Kosovo, che ha avuto un rilievo storico ed umanitario di primissimo piano, in vari aspetti delle violazioni massicce ed estese dei diritti umani, nonché del diritto umanitario; la pulizia etnica, l'emergenza rifugiati, la catastrofe umanitaria nel suo complesso sono stati i principali argomenti discussi nel corso della sessione della CDU.

Già da tempo la CDU aveva posto, fra le priorità dei lavori, la necessità di rivedere le strutture ed i meccanismi di funzionamento della Commissione, per i contrasti emersi, talvolta platealmente, fra i vari gruppi di Stati.

Nella fase iniziale della sessione è intervenuto il Sottosegretario agli Affari Esteri, Senatrice Patrizia Toia, il quale si è soffermato su numerosi problemi relativi ai diritti umani, cercando di stabilire un clima d'intesa e di dialogo con i paesi del Terzo Mondo, accogliendo il dibattito sul diritto allo sviluppo e riferendosi ai temi dell'estrema povertà come fattori decisivi per l'esclusione di larghe fasce della popolazione mondiale dell'esercizio dei più fondamentali diritti. Inoltre ha sottolineato l'impegno dell'Italia e di numerosi altri paesi per l'abolizione della pena di morte, e ha messo in rilievo la creazione della Corte Penale internazionale, attribuendone largo merito all'iniziativa italiana. Il Sottosegretario ha inoltre confermato la volontà del governo italiano di contribuire al rafforzamento del funzionamento sia della CDU sia dell'ufficio dell'Alto

Commissario, annunciando il finanziamento di un programma di presenza di volontari italiani in aree sensibili per il monitoraggio dei diritti umani nonché di un programma per l'invio di un osservatore dell'Alto Commissariato per seguire gli sviluppi in Somalia.

La Delegazione italiana, nel corso del dibattito e dei negoziati, ha svolto un'intensa attività, sia nel quadro del coordinamento comunitario, sia nel contesto del gruppo dei Paesi occidentali; ha inoltre fornito un contributo significativo nella fase dei negoziati che caratterizzano il processo di preparazione di ogni singola risoluzione adottata dalla Commissione.

La Delegazione italiana si è fatta promotrice, in qualità di capofila, ed in forza di una tradizionale assegnazione di compiti, del negoziato per tre risoluzioni, di cui due per Paese (Somalia ed Afghanistan) ed una per materia (pubblica informazione).

La risoluzione sulla situazione dei diritti umani nell'Afghanistan, che tiene conto, anno per anno dell'evoluzione in quel Paese del mancato rispetto dei diritti umani fondamentali, specialmente per quanto concerne la condizione delle donne e dei fanciulli, è tradizionalmente preparata dall'Italia, anche sulla scorta delle informazioni fornite dall'esperto indipendente designato dalle N.U. Nel 1998 si era verificata una frattura, dovuta alla divergenza dei punti di vista dei vari gruppi di Stati, pertanto la risoluzione era stata presentata dall'Italia e successivamente adottata per consenso, dopo una serie di interventi critici, specialmente da parte del Pakistan. Nel 1999 è stato invece possibile, grazie alla mediazione svolta dalla Delegazione italiana, ricompattare il consenso fra tutti gli Stati e far approvare, di conseguenza, il testo come risoluzione del Presidente; in tal modo si è conferita maggior imparzialità ed autorevolezza alle varie enunciazioni di condanna per il mancato rispetto della normativa internazionale sui diritti umani, nonché, in parte, del diritto umanitario internazionale.

La drammatica situazione in Somalia, caratterizzata dalla totale assenza di un governo centrale e di organi istituzionali, dal controllo del territorio da parte di diverse tribù ed etnie, dall'assenza di un apparato giurisdizionale, è stata riflessa in una risoluzione proposta dall'Italia. Nell'impossibilità, imposta dalle condizioni del Paese, di individuare singole responsabilità e pertanto di rivolgere raccomandazioni per il rispetto dei diritti umani, il testo proposto dall'Italia, ed approvato per consenso dalla CDU, si

indirizza essenzialmente alle varie fazioni esistenti, rivolgendo loro un pressante appello affinché sia assicurato il rispetto almeno dei diritti umani essenziali..

La risoluzione sull'informazione pubblica tradizionalmente presentata dall'Italia, quest'anno si è arricchita di nuovi contenuti che comprendono informazione, educazione e formazione.

E' proseguita l'azione, già da tempo promossa dall'Italia, di promuovere una vasta campagna per l'abolizione della pena di morte o, quanto meno, per l'adozione di una moratoria, sospendendo l'esecuzione delle condanne capitali per un certo periodo di tempo, al fine di consentire un maggior approfondimento del tema, ma principalmente per valutare se, come ritengono un gran numero di Stati, la pena capitale costituisca, di per sé una violazione del primo e più importante dei diritti umani: il diritto alla vita. L'iniziativa italiana ha assunto un rilievo del tutto particolare ed è stata trasformata in azione dell'U.E., anche per dare ad essa maggior forza. Nella sessione del 1999, la relativa risoluzione, è stata approvata con un maggior numero di consensi: 30 a favore; 11 contrari; 12 astenuti.

La 55° sessione ha fatto registrare il consolidarsi di una nuova categoria di diritti umani quali: l'estrema povertà, il diritto all'alimentazione, l'influenza della globalizzazione sui diritti umani, l'impatto dei piani di aggiustamento nei paesi sottosviluppati, il problema dell'alleggerimento del debito dei Paesi in via di sviluppo, quale elemento per il maggior rispetto dei diritti umani.

E' di particolare interesse segnalare che la CDU ha approvato, per la prima volta, una risoluzione con la quale il diritto alla democrazia viene elevato al rango di nuovo diritto umano. Il testo è stato approvato con 51 voti favorevoli, nessuno contrario e 2 astensioni (Cina e Cuba). Esso è destinato a rappresentare una pietra miliare sulla lunga strada dei diritti umani ed al tempo stesso costituisce il punto di partenza per ulteriori sviluppi.

La risoluzione, dopo aver ricordato il legame indissolubile che esiste fra i diritti umani fondamentali e la democrazia, riconosce che la democrazia, lo sviluppo ed il rispetto per tutti i diritti umani e le libertà fondamentali sono interdipendenti e si affermano e si rinforzano a vicenda.

La risoluzione, per la parte più innovativa, fornisce un quadro descrittivo del concetto di democrazia, anche se non arriva fino al punto di dettarne una definizione. Fra le tante espressioni che essa contiene, vi si legge "la democrazia è basata sulla volontà liberamente espressa dei popoli di determinare il loro sistema politico, economico, sociale e culturale e la loro piena partecipazione in tutti gli aspetti della loro vita".

b. L'Assemblea generale

2.2 La campagna per l'abolizione della pena di morte

L'abolizione della pena capitale nel mondo è uno degli obiettivi primari dell'azione internazionale condotta dall'Italia nelle varie sedi. In particolare, come si è già accennato in precedenza, i tentativi posti in essere per far approvare, nell'ambito delle N.U., una risoluzione che, accanto all'auspicio dell'abolizione della pena di morte, richiami fortemente l'attenzione degli Stati membri sulle regole umanitarie, ormai consolidate, che devono accompagnare sia la comminazione sia l'applicazione della pena di morte, nonché sulla necessità di applicare quanto meno un regime di moratoria, hanno avuto finora risultati soddisfacenti ma non certo del tutto univoci.

Nell'ambito delle attività della Commissione delle N.U. dei diritti umani, la risoluzione, originariamente proposta dall'Italia e dall'ultimo anno presentata come risoluzione dell'Unione Europea, è stata approvata con un margine crescente di voti favorevoli. Diversa, come si è detto, la sorte della risoluzione presentata all'ultima Assemblea Generale delle N.U. In tale occasione, valutazioni di carattere prevalentemente politico, concertate al più alto livello possibile delle strutture comunitarie, hanno indotto l'U.E. a ritirare il progetto di risoluzione, per non correre il rischio di una sua bocciatura. Il fermo proposto da parte di numerosi Paesi di inserire nel progetto un riferimento esplicito all'Art. 2.7 della Carta delle N.U. (dominio riservato) è stato ritenuto, da parte dell'U.E., inaccettabile, in quanto avrebbe potuto minare nelle fondamenta tutta l'azione internazionale condotta per la promozione ed attuazione dei diritti umani nel mondo. E' evidente che l'esigenza di un coordinamento fra le posizioni dei singoli Paesi dell'U.E., e specialmente la ricerca di una posizione unica, ha escluso la possibilità per l'Italia di svolgere un'azione autonoma, che avrebbe determinato reazioni negative da parte degli altri Stati comunitari, sarebbe stata dirompente rispetto al quadro politico mondiale e sarebbe stata altresì rischiosa se avesse avuto, come conseguenza, un risultato negativo al momento della votazione.

L'azione condotta dall'Italia, pur essendo ispirata in primo luogo al tentativo di promuovere progressivamente l'abolizione della pena capitale nel mondo, si prefigge anche altri obiettivi, che pure sono di alto valore morale e giuridico. Oltre alla introduzione di un periodo di riflessione (moratoria) per consentire un ulteriore approfondimento circa la validità della pena di morte come strumento per combattere e punire le più gravi azioni criminali, i vari progetti di risoluzione contengono numerosi altri richiami. In primo luogo alla necessità che, per quegli Stati che ancor oggi hanno nel loro sistema penale la pena capitale, e la applicano, detta pena sia comminata solo per le violazioni fra le più gravi delle norme penali. Inoltre le risoluzioni ricordano l'impegno assunto dagli Stati di non applicare comunque la pena di morte nei confronti dei minori, delle donne in stato interessante, dei disabili.

L'impegno assunto dall'Italia continuerà con sempre maggiore intensità, consapevole che, sia pur lentamente, il numero dei Paesi che de jure ovvero de facto non applicano la pena di morte va aumentando nel tempo. Inoltre la battaglia condotta in prima fila dall'Italia, oggi nel contesto e con il sostegno dell'U.E., è basata sul principio che la pena capitale costituisce una violazione, fra le più macroscopiche, del diritto alla vita, che costituisce un diritto umano fondamentale internazionalmente protetto.

2.3 Esame dell'applicazione in Italia delle norme della Convenzione sull'eliminazione della Discriminazione Razziale

L'apposito Comitato delle Nazioni Unite (CERD) ha esaminato, con la partecipazione di una delegazione italiana, l'applicazione in Italia della disciplina contenuta nella Convenzione delle N.U. sulla eliminazione della discriminazione razziale. La sessione del Comitato si è svolta a Ginevra dall'8 al 9 marzo 1999; il documento di base era costituito dal Rapporto, presentato nel 1997 dal Comitato Interministeriale dei diritti umani, nonché da un questionario, predisposto dal Comitato delle N.U., e relative risposte fornite dal Governo italiano.

Il CERD, dopo aver rivolto parole di apprezzamento per l'aperto, positivo e costruttivo dialogo con la delegazione italiana, ha preso atto delle difficoltà nate, in Italia, per l'ingresso di un considerevole numero di immigranti, in particolare dalla ex Jugoslavia e dall'Albania. Il CERD ha valutato positivamente gli sforzi messi in atto

dall'Italia per assicurare ai lavoratori extracomunitari lo stesso trattamento riservato ai cittadini italiani ed ai lavoratori comunitari, lo sforzo per regolarizzare, per quanto possibile, la situazione di immigrati irregolari nonché il ricongiungimento delle loro famiglie, esprimendo parole di apprezzamento per facilitare l'accesso nelle scuole dei fanciulli appartenenti a diverse realtà culturali e linguistiche.

Il Comitato delle Nazioni Unite ha espresso le sue preoccupazioni in merito a vari episodi di intolleranza razziale nei confronti di cittadini di origine africana e di Rom, sottolineando come la maggior parte di tali episodi non siano riconosciuti come motivati da considerazioni razziali e non siano perseguiti. Il Comitato ha sottolineato in modo particolare la condizione degli appartenenti alle varie etnie nomadi, che indicherebbe un atteggiamento discriminatorio nei loro confronti, ispirato anche da motivi di attuare una segregazione fisica dei Rom, come anche un loro isolamento nel campo politico, sociale e culturale. Il Comitato si è detto anche preoccupato che nel disegno di legge (allora ancora in corso di esame da parte del Senato) non sia stata inclusa la minoranza Rom fra quelle comprese nel sistema di tutele e garanzie. Infine il Comitato ha espresso le sue preoccupazioni per l'apparente mancanza di corsi di preparazione per gli appartenenti alle forze dell'ordine sulla normativa contenuta nella Convenzione delle Nazioni Unite.

Fra le varie raccomandazioni e suggerimenti del CERD, il Governo italiano è stato invitato a rafforzare i propri sforzi per prevenire e perseguire i vari episodi di intolleranza e di discriminazione nei confronti degli stranieri e dei Rom, così come quelli relativi al cattivo trattamento dei detenuti stranieri e Rom; ha sottolineato infine la necessità di prestare maggiore attenzione alla situazione dei Rom in Italia, al fine di evitare qualsiasi forma di discriminazione nei loro confronti.

La delegazione italiana ha fornito, nel corso dell'incontro, numerose informazioni supplementari, specialmente in relazione allo status dei Rom in Italia ed ha assicurato che avrebbe portato all'attenzione di tutte le amministrazioni interessate le conclusioni del CERD al fine di attuare un più vasto programma di prevenzione di qualsiasi atto di discriminazione o di intolleranza, nei confronti degli stranieri e dei Rom, da chiunque commesso. Come si è già accennato il Comitato Interministeriale, sulla base delle nuove informazioni disponibili e dei provvedimenti adottati, sta completando la preparazione del successivo rapporto al CERD, che dovrebbe essere ultimato entro il mese di marzo 2000.

3. La tutela in Italia dei diritti umani internazionalmente protetti

3.1 In generale

Numerosi temi relativi al settore dei diritti umani si sono affacciati, con particolare intensità, in Italia, nel corso del 1999.

In primissimo luogo, nell'ambito della Convenzione Europea dei diritti umani, di cui nel 2000 verrà celebrato il 50° Anniversario, il meccanismo di tutela, basato essenzialmente sulla Corte Europea dei diritti umani, ha registrato un incremento esponenziale dei ricorsi proposti contro l'Italia per l'eccessiva lunghezza dei procedimenti civili e penali. L'incremento è stato così massiccio da far passare l'Italia, per questo solo problema del funzionamento della giustizia civile e penale, al primo posto fra i Paesi che violano le norme della Convenzione.

Alcuni temi, fondamentali, in materia di diritti umani rimangono ancora senza risposta a livello nazionale, malgrado gli obblighi internazionali assunti e le reiterate raccomandazioni e pressioni da parte degli Enti internazionali.

Così in particolare è da segnalare che, nonostante l'espressa norma contenuta nella Convenzione contro la tortura e altre forme di trattamenti o punizioni crudeli, disumani o degradanti, non è stato ancora possibile introdurre nel nostro ordinamento il reato specifico di tortura. Il Comitato Interministeriale dei diritti umani ha approvato una raccomandazione affinché si proceda nel più breve tempo possibile a questa modifica dell'ordinamento penale. Inoltre sono pendenti, dinanzi il Parlamento, diversi disegni di legge che mirano a far sì che la tortura sia inserita fra i crimini previsti dal Codice Penale.

Oltre a questi nodi finora insoluti, è stato necessario dedicare una particolare attenzione ai problemi posti dall'afflusso sul territorio nazionale di cittadini extracomunitari che sono entrati e continuano ad entrare illegalmente, per motivi e considerazioni di diversa natura. Il fenomeno, che è seguito con particolare attenzione dalle varie organizzazioni internazionali, prima fra tutte quella delle N.U., determina serie preoccupazioni anche per quanto riguarda il rispetto dei diritti umani fondamentali sotto vari profili, non ultimo quello del rispetto dei principi internazionali in materia di lotta alla discriminazione ed all'intolleranza.

Un insieme di strumenti internazionali, raccomandazioni da parte di vari organismi internazionali, in particolare delle N.U. e del Consiglio di Sicurezza, e diversi altri strumenti mirano ad assicurare che in ciascun Paese sia creato l'ufficio del Difensore Civico Nazionale. Da tempo sono stati istituiti in Italia gli Uffici dei Difensori Civici regionali e, in parte, comunali. Nel corso del dibattito sulla riforma della Costituzione italiana (la "Bicamerale"), era stato previsto l'inserimento dell'istituto del Difensore Civico Nazionale fra le norme costituzionali a tutela dei cittadini. Malgrado le indagini conoscitive promosse dal Parlamento, non è stato ancora possibile, in sede di esame di diversi disegni di legge, superare alcune difficoltà di carattere costituzionale ed i relativi progetti sono pertanto ancora nella fase di discussione.

Vengono qui di seguito sviluppati alcuni temi, con indicazioni specifiche sulle misure adottate dall'Italia nelle materia considerate e sull'entità ed incidenza dei vari fenomeni. Le informazioni ed i dati illustrati sono stati forniti al Comitato Interministeriale dalle varie Amministrazioni competenti.

3.2 Il funzionamento della giustizia

La giustizia italiana, di fronte agli organi giurisdizionali europei, detiene il triste primato del maggior numero di inadempienze nei confronti della Convenzione di Roma del 1950, seppur tali inadempienze siano imputabili non a gravi violazioni dei diritti umani enunciati nel citato strumento internazionale, bensì all'eccessiva lunghezza dei procedimenti nei settori civile, penale, amministrativo e contabile.

Dall'entrata in funzione della nuova Corte Europea di Strasburgo, il 1° novembre 1998, su 40 condanne a carico dell'Italia, ben 37 si riferiscono proprio all'art. 6 della Convenzione; e nell'esercizio delle sue competenze giurisdizionali, anche il Comitato dei Ministri, nella fase transitoria volta a concludersi con l'esaurimento delle pendenze in corso, ha pronunciato 361 decisioni contro il nostro Paese.

Tali condanne hanno comportato per l'Erario, e quindi per i contribuenti italiani, un danno finanziario di oltre dodici miliardi di lire.

Lo stesso Comitato dei Ministri ha proceduto, in questi ultimi anni, ad un attento esame circa tutte le riforme necessarie a risolvere il problema della durata delle procedure; tale organo ha recentemente presentato, il 15 luglio 1999, una risoluzione intitolata "Diritti umani. Durata eccessiva delle procedure davanti alle giurisdizioni civili in Italia: misure supplementari di carattere generale", riproponendosi nel termine di un anno di verificare se gli strumenti d'intervento prospettati dal Governo e dall'amministrazione giudiziaria italiana siano stati attuati e con quali risultati.

In questo documento sono indicate innanzitutto le principali misure di carattere supplementare nonché le riforme facenti parte della futura programmazione dell'azione giudiziaria, già illustrate dal Ministro di Grazia e Giustizia Diliberto, in occasione del suo discorso in sede di Consiglio d'Europa del 28 aprile 1999, e volte entrambe a conseguire soddisfacenti risultati in merito al problema: il ruolo del giudice di pace (L. 2 aprile 1999), la progressiva liquidazione dell'arretrato ricorrendo alle "Sezioni stralcio", l'avvio del giudice unico di prima istanza (L. 2 giugno 1999), la legge delega sui tribunali metropolitani (L. 5 maggio 1999) essenziale al fine di decongestionare il lavoro di cinque tribunali più sovraccarichi ovvero Torino, Milano, Roma, Napoli e Palermo, e il contenuto del disegno di legge di iniziativa parlamentare per la creazione di un meccanismo interno di tutela del diritto ed ottenimento della giustizia entro un termine ragionevole fondato sul criterio di "riparazione equitativa" (progetto di legge del Sen. Pinto, Atto Senato 3813/5), ovvero che in base alla giurisprudenza della Corte europea, non si ammette che il singolo possa a questa rivolgersi quando lo stesso Stato di appartenenza gli concede un soddisfacimento compensativo.

Altrettanto importante, nella programmazione delle riforme del sistema giudiziario, è la elaborazione di un ulteriore strumento volto ad alleggerire le incombenze a carico della magistratura in relazione a questioni di minore importanza di carattere civile. Tale progetto è caratterizzato dalla necessità di conseguire alcuni obiettivi fondamentali: la istituzione di una rete informativa presso gli uffici giudiziari affinché le parti in lite acquisiscano informazione su costi, tempi ed opportunità di rivolgersi ad altri organi conciliativi, la creazione di apposite camere di conciliazione sia presso i tribunali (ad opera dei Consigli dell'Ordine forense) sia presso le camere di commercio, il riconoscimento di associazioni ed enti presso i quali sia possibile esperire procedimenti per la risoluzione negoziale della controversia, la risoluzione di procedimenti non contenziosi da parte dei giudici di pace per almeno una settimana a bimestre.

A fronte dell'impegno mostrato dal Governo italiano e dal sistema dell'amministrazione giudiziaria, bisogna sottolineare però che la posizione della Corte Europea di Strasburgo si è rivelata alquanto severa: la Corte ha ribadito infatti, in più occasioni, che l'irragionevole durata dei procedimenti civili, penali, contabili ed amministrativi, sia endemica del nostro sistema di giustizia. Da qui l'eventualità che la Corte stessa proceda nell'applicazione della la c.d. "pratica amministrativa", ovvero l'assoggettamento dei ricorsi ad un dibattito processuale sommario, cui seguirebbe, ancora a titolo orientativo, la possibilità di innalzare notevolmente i parametri in base ai quali vengono stabilite le somme da pagare a titolo di equa soddisfazione.

3.3 I cittadini extracomunitari in Italia ed i problemi di discriminazione e di intolleranza

In generale

La legge 1998/40, che disciplina le procedure di ingresso e soggiorno dei cittadini stranieri sul territorio italiano, ha modificato radicalmente anche l'insieme dei diritti e degli obblighi dei cittadini extracomunitari, rendendo possibile un adattamento più puntuale della legislazione italiana agli obblighi internazionalmente assunti dal nostro Paese. Fra l'altro, detta legge assicura procedure semplificate per tutti gli adempimenti amministrativi, maggiori garanzie per quanto riguarda i problemi connessi con attività lavorative e quelli dell'accesso agli alloggi.

Si riportano qui di seguito alcune considerazioni fra le più significative sul fenomeno dell'immigrazione clandestina, sugli aspetti relativi all'amministrazione della giustizia ed alle garanzie in caso di provvedimento di espulsione.

Il fenomeno migratorio in Italia

Il fenomeno migratorio, che ha caratterizzato in tempi recenti l'andamento della mobilità delle popolazioni a livello internazionale, con riferimento specifico all'Italia mostra chiari segni di stabilizzazione: la stima del numero di stranieri residenti regolari al 1° gennaio 1999 nel nostro paese ammonta a 1.126.000, con un incidenza del 2% sul totale della popolazione (i Paesi di provenienza sono: in Europa centro-orientale la ex

Jugoslavia, l'Albania, la Romania e la Polonia; in Africa il Marocco; in America centro-meridionale il Brasile ed il Perù; in Asia le Filippine, la Cina, lo Sri Lanka e l'India).

La distribuzione territoriale degli immigrati si caratterizza per una forte concentrazione nel Centro e nel Nord-ovest Italia, che ospitano il 63% del totale degli stranieri in possesso di permesso di soggiorno e iscritti in anagrafe. Sono soprattutto Lombardia (oltre 218 mila) e Lazio (quasi 181 mila) ad accogliere le maggiori comunità immigrate nel 1998, seguite a distanza da Veneto ed Emilia-Romagna, entrambe con oltre 81 mila stranieri iscritti in anagrafe. Bisogna sottolineare che la presenza degli immigrati è stata rilevata anche in strutture di minor grandezza: tra il 1993 ed il 1998, il peso percentuale dei residenti in comuni con meno di 20 mila abitanti è salito dal 32,8% al 35,4%; per i comuni con una popolazione tra le 20 mila e le 100 mila unità l'incremento è stato più ridotto (dal 20,9% al 21,9%), mentre si è rivelato cospicuo il calo per i comuni al di sopra dei 100 residenti (dal 46,3% al 42,7%).

Circa le caratteristiche principali del fenomeno migratorio, si assiste ad una normalizzazione della struttura demografica per sesso, stato civile ed età; sono in aumento i ricongiungimenti familiari, e lo stesso nucleo familiare è ampiamente rappresentato da matrimoni misti.

Tuttavia a fronte di un crescente numero di ingressi percorrenti i canali "ufficiali", conseguenza di un aumento dei flussi regolari, si presentano tuttora emergenze legate alla presenza di un'area di irregolarità piuttosto ampia. L'aumento degli stranieri denunciati negli ultimi anni (in oltre l'86% dei casi privi di permesso di soggiorno), l'elevato numero di domande di regolarizzazione, la rilevante quota di lavoro irregolare danno il senso dei problemi cui il paese deve far fronte.

L'immigrazione clandestina

I mutamenti geopolitici verificatisi nell'Est europeo e la particolare collocazione della Penisola italiana nel Mediterraneo costituiscono le premesse dei flussi migratori provenienti dagli Stati dell'ex blocco orientale e dal continente africano che, pur diversamente motivati, portano il nostro Paese ad essere destinazione di categorie di

immigrati disponibili alla collocazione, in posizione di sottoccupazione, nel tessuto economico nostrano, nonché porta di ingresso verso altri Stati europei.

Le principali correnti migratorie illegali che interessano l'Italia trovano origine — in linea di massima — in tre distinte aree geografiche e si avvalgono di diversificati canali di ingresso.

Un primo flusso proviene dal continente asiatico, con prevalenza delle zone del Sud-Est: tradizionalmente consistenti sono gli arrivi di filippini, cingalesi, cinesi, indiani e, in minor misura, iraniani, mentre una crescita significativa è stata registrata per quanto attiene alle popolazioni mediorientali e particolarmente a quelle di etnia curda.

Una seconda area di provenienza riguarda l'Africa, con particolare riferimento ai Paesi del Maghreb (Algeria, Tunisia, Marocco), della zona equatoriale (Senegal, Nigeria) e del Corno d'Africa (Somalia, Etiopia, Eritrea).

Un terzo gruppo di immigrati clandestini, è costituito da soggetti che dall'Europa orientale premono verso Ovest nella speranza di conseguire migliori condizioni di vita e di lavoro.

Sebbene quantitativamente di minore entità, non può infine sottacersi il fenomeno dell'immigrazione dal Sud America e, in particolare, dal Brasile, dal Perù e dall'Uruguay.

Quanto ai canali di arrivo, occorre premettere che la situazione di belligeranza interetnica nella ex-Jugoslavia e l'instabilità albanese hanno determinato una modifica degli itinerari seguiti dai clandestini provenienti da alcune aree. Infatti, sebbene le province di Trieste e di Udine rappresentino, tradizionalmente, la porta d'accesso per gli immigrati dell'Est e, spesso, anche per gli asiatici, attualmente le principali vie di ingresso sono costituite dalle coste pugliesi (specie sul litorale da Otranto a San Cataldo) per quanto riguarda gli arrivi dalla Cina, dall'Albania e, più in generale, dall'Europa Sud-Orientale, nonché da quelle calabresi (soprattutto nel tratto di costa che va da Crotone a S. Gregorio di Reggio Calabria) e siciliane (particolarmente Lampedusa e Pantelleria) con riguardo ai clandestini provenienti dall'Africa.

Le coste pugliesi sono effettivamente diventate terminali privilegiati di sbarco degli immigrati clandestini, di diverse nazionalità, provenienti dalle coste albanesi. Questi si concentrerebbero nell'area di Valona (Albania), ove verrebbero imbarcati su potenti e capienti motoscafi dell'organizzazione criminale e, quindi, sbarcati sulle coste pugliesi, soprattutto nel tratto compreso tra S. Cataldo di Lecce ed Otranto. Emissari delle predette consorterie, muniti di autovetture, provvederebbero, poi, al trasferimento degli stessi presso le stazioni ferroviarie di Bari, Taranto e Lecce per l'avvio verso altre regioni del territorio nazionale o verso i Paesi dell'Europa centrale. Gli accordi operativi tra le parti avvengono, sovente, con la mediazione di albanesi residenti in Italia e di soggetti della malavita pugliese.

Non pochi ingressi illegali avvengono, comunque, dalle frontiere terrestri, spesso attraverso zone impervie, nonché da quelle marittime ed aeree, a mezzo di documenti di identità falsi o contraffatti. Al riguardo sono, altresì, emersi segnali che indicano la possibilità che viaggi turistici fittizi vengano organizzati allo scopo di far entrare clandestinamente in ambito Schengen gruppi di extracomunitari di varie nazionalità.

Una recente attività di indagine ha permesso, inoltre, di svelare, nel luglio 1998, un metodo particolarmente sofisticato usato per l'introduzione di clandestini sul territorio nazionale. Tale attività veniva svolta per mezzo di una nave mercantile, battente bandiera di S. Vincent, che veniva utilizzata per commerci leciti, in conseguenza dei quali si trovava a sostare in vari porti del Mediterraneo; durante alcuni attracchi la composizione dell'equipaggio subiva modifiche, singolarmente giustificabili con un normale turn-over. L'obiettivo ultimo di tali cambiamenti — che interessavano ogni volta 5/6, membri dell'equipaggio — era, invece, quello di imbarcare gli extracomunitari, tutti cingalesi, che venivano poi sbarcati clandestinamente nei porti italiani, ove disponevano, inoltre, di opportuni contatti. Le prime risultanze investigative farebbero ritenere il coinvolgimento nell'illecito traffico dell'armatore, nonché proprietario, della nave, cittadino greco.

Il fenomeno della immigrazione clandestina dei cittadini albanesi ha subito nel tempo un radicale mutamento passando da un movimento di massa, verificatosi nella primavera ed estate del 1991, a forme più sofisticate. Per espatriare clandestinamente essi ricorrono, di sovente, ad organizzazioni specializzate nel settore ed attive nella stessa Albania. L'attività investigativa ha permesso di ipotizzare l'esistenza di legami tra le suddette strutture criminali albanesi ed elementi malavitosi italiani, in particolare del

brindisino e del Salento. Solo in recenti investigazioni (Operazione "Ande", Operazione "Santa Clause") è stata per la prima volta ipotizzato il coinvolgimento della Nuova Sacra Corona Unita nel traffico di clandestini.

A corollario dell'immigrazione si è verificato, poi, un forte aumento dell'introduzione di stupefacente del tipo marijuana, prodotta direttamente in Albania, di armi, nonché di donne inserite nel circuito della prostituzione.

A tal proposito, va menzionata un'indagine, conclusasi il 28 novembre 1999, dopo un anno di intense investigazioni, che ha accertato l'esistenza di stretti legami fra la criminalità organizzata italiana e quella albanese in numerosi traffici illeciti, quali droga (per lo più marijuana), armi, tratta di clandestini e riciclaggio dei proventi di tali attività illecite. Con questa operazione di polizia, denominata "Tulipano" e condotta dal ROS dei Carabinieri, è stata sgominata un'organizzazione criminale, messa in piedi dalla Sacra Corona Unita, che trasportava la marijuana, sbarcata sulle coste salentine dalla mafia albanese fino ad Amsterdam; complessivamente sono state arrestate venti persone in Italia, Olanda e Germania, con il sequestro di centinaia di chilogrammi di sostanza stupefacente.

Significativa, altresì, l'operazione "Amarildo" condotta dalla Polizia di Stato, in esito alla quale sono state emesse tre "tranches" di ordinanze di custodia cautelare in carcere, nei mesi di novembre 1997, aprile e giugno 1998, a carico di cittadini italiani ed albanesi ritenuti responsabili di associazione a delinquere, traffico di droga, introduzione clandestina sul territorio nazionale, sequestro di persona, sfruttamento della prostituzione ed altro.

Tra le altre indagini di rilievo portate a termine dalla Polizia di Stato nei confronti di associazioni criminose italo-albanesi dedite al favoreggiamento dell'immigrazione clandestina ed altro vanno ricordate l'operazione "Thunder race" (Lecce, 12.6.98) e l'operazione "Cami" (Ancona, 1.12.98) che, insieme alle altre molteplici attività investigative positivamente concluse in tutto il territorio nazionale, pongono in luce l'ampiezza geografica di un fenomeno criminale presente ormai in numerose regioni, particolarmente nel nord e nel centro Italia.

Per quanto concerne l'immigrazione di manodopera clandestina cinese diretta verso l'Italia, risulta che la rotta più utilizzata è quella dell'Albania con sbarco in Puglia per il successivo smistamento per il centro-nord Italia e gli altri Stati della Comunità.

Elementi che fanno ritenere la gestione organizzata dei trasporti di clandestini possono desumersi anche dall'analisi delle difficoltà (tecniche, logistiche e amministrative) cui va incontro l'immigrato che non potrebbero essere superate senza fare ricorso alla "assistenza" di sodalizi specializzati.

Dalle risultanze di alcune operazioni di polizia finalizzate al contrasto del fenomeno emerge, peraltro, che spesso i clandestini trovano sul territorio nazionale soggetti che li "prendono in carico" sin dal loro arrivo, affidandoli sovente a persone, anche legate da vincoli associativi di tipo criminale, che ne curano l'inserimento in settori illeciti (spaccio e traffico di sostanze stupefacenti, sfruttamento della prostituzione, reati contro il patrimonio) ovvero li riducono in condizioni prossime allo stato di schiavitù, costringendoli a lavorare, fuori da quanto previsto da qualunque normativa di tutela, in laboratori clandestini.

Emblematici in proposito appaiono gli esiti dell'operazione "Gladioli rossi", condotta dalla Polizia di Stato nel maggio 1998, che ha svelato una vasta organizzazione di stampo mafioso di etnia cinese, attiva in Toscana e dedita al favoreggiamento dell'immigrazione clandestina, nonché ad estorsione, rapine ed altro.

Tra le altre formazioni criminali allogene con interessi nell'immigrazione clandestina, vanno ricordate quelle nigeriane e rumene — entrambe attive particolarmente nella gestione di flussi migratori finalizzati ad alimentare il mercato della prostituzione, dal cui sfruttamento traggono ingenti profitti — nonché le consorterie turche, considerevolmente coinvolte nell'organizzazione dei viaggi di clandestini verso il nostro Paese, la cui esecuzione materiale viene frequentemente "subappaltata".

I problemi del lavoro e l'assistenza sanitaria

Nel settore lavorativo, come anche nell'offerta dei servizi sociali e sanitari e nell'ambito scolastico, fondamentale è il principio più volte ribadito nella stessa

L. 1998/40 della effettiva parità di trattamento e la piena uguaglianza di diritti ai lavoratori stranieri regolarmente soggiornanti sul territorio ed alle loro famiglie.

Diverse sono le tipologie di inserimento lavorativo degli immigrati: si individuano un modello “tradizionale”, tipico della ripartizione nord-orientale, caratterizzato dall’assoluta prevalenza della domanda da parte del settore produttivo (88%) e dalla relativa esiguità della domanda espressa dalle famiglie; un secondo modello, tipico del Centro-sud e potremmo definirlo “familiare” (67%); un terzo modello del Nord-ovest nel quale sono prevalentemente i settori dell’industria (40%) e dei servizi (23%) a fare ricorso alla manodopera immigrata. E’ questa la ripartizione territoriale in cui si conta il maggior numero di lavoratori dipendenti provenienti da paesi extra-comunitari: 108.161, pari al 34,3% del totale nazionale.

Particolare attenzione deve essere dedicata inoltre all’inserimento dei lavoratori extracomunitari nel settore dei servizi domestici, sia per la loro consistente entità numerica (105.786 nel 1996), sia per la particolarità della loro distribuzione territoriale, sia, ancora, per il ruolo sempre più importante che essi svolgono nella vita e nella gestione dei nuclei familiari italiani.

Il numero dei lavoratori trovati in posizione irregolare incide del 30% sul totale della manodopera extracomunitaria occupata. Le irregolarità risultano diversamente distribuite sul territorio nazionale: il 50% nell’Italia settentrionale, il 27% nell’Italia centrale ed il 23% nell’Italia meridionale ed insulare.

Per quanto riguarda il settore dell’assistenza sanitaria, è proprio attraverso i due principali strumenti di carattere normativo ed amministrativo, ovvero La L. 1998/40 ed il Piano Sanitario Nazionale 1998-2000, che sono state adottate procedure e servizi di rilevante importanza per garantire una effettiva non discriminazione nei confronti dei cittadini stranieri. Ciò è stato attuato tenendo in considerazione i fattori peculiari per la salute degli immigrati (quali il quadro epidemiologico del paese d’origine, gli aspetti culturali e psicologici, la discriminazione nell’accesso ai servizi), e quindi adottando sistematici strumenti di riconoscimento, monitoraggio e valutazione dei bisogni di salute degli immigrati, sulla base di un fondamentale principio, l’assistenza sanitaria obbligatoria per lo straniero, in condizioni sia ordinarie che d’urgenza.

L'istruzione

Nel campo dell'istruzione, sulla base di un numero di minori stranieri residenti nei comuni italiani pari a quasi 47 mila nel 1997 (arrivati a più di 70.000 nel periodo 1997/98, e a più di 85.000 nel periodo 1998/99), risulta che il 34,4% di essi frequentano le scuole dell'obbligo (per il 50% nelle regioni settentrionali, per il 44,1% nelle regioni centrali e per il 13,1% nel Mezzogiorno). Più della metà degli alunni proviene da quattro paesi: ex-Jugoslavia, Marocco, Albania e Cina; significative, però, sono anche le presenze di studenti peruviani, polacchi, brasiliani ed egiziani. Gli studenti stranieri nella scuola secondaria superiore, sebbene più che raddoppiati dal 1992 al 1997 (da poco più di 4 mila a quasi 9 mila), restano comunque ad un livello inferiore a quello della scuola dell'obbligo. Con l'entrata in vigore del T.U. 268/98 grande importanza è stata attribuita inoltre alla promozione di una politica dell'interculturalità tra immigrati stranieri e cittadini italiani: per il raggiungimento di tale obiettivo, un ruolo essenziale è quello dei Centri territoriali permanenti (Cpt), circa 390 sul territorio nazionale, istituiti con ordinanza ministeriale n. 455 del 1997 del Ministero P.I., aventi la funzione di promuovere la formazione degli immigrati adulti presenti in Italia.

L'immigrazione clandestina ed i problemi della giustizia

Non va sottaciuto che la stessa condizione di clandestinità, impedendo l'inserimento nel mercato legale del lavoro, contribuisce a far sì che gli stranieri irregolari vadano ad ingrossare quelle fasce di marginalità sociale che da sempre costituiscono il bacino della manovalanza delinquenziale e, comunque, agevola il contatto, più o meno volontario con frange devianti o compagini delinquenti strutturate.

Un indicatore del coinvolgimento di extracomunitari nei settori dell'illecito può essere tratto dai dati operativi inseriti nel casellario del Dipartimento della Pubblica Sicurezza: in particolare, e principalmente, rilevano a tal fine le registrazioni relative alle segnalazioni per denuncia in stato di libertà e per arresto.

Dal 1990 la delittuosità dei cittadini extracomunitari ha registrato una crescita pressoché costante, sebbene nel 1997 tale trend abbia subito una positiva battuta di arresto, con una diminuzione del -19,75% nel totale delle segnalazioni per denuncia ed arresto (117.471 a fronte delle 146.380 del 1996), per poi riemergere nel 1998 (167.232

segnalazioni totali, pari a +42,36% rispetto al 1997); tuttavia, il raffronto tra il 1998 e il 1996 evidenzia un aumento biennale che rientra in margini sostanzialmente più contenuti (+14,25%). Il raffronto tra i dati del primo semestre 1998/1999, conferma il trend delineato:

Per quanto attiene alle nazionalità dei cittadini extra-U.E. denunciati in stato di libertà, emerge una predominanza delle etnie del Marocco (20,18% del totale degli extracomunitari segnalati nei primi sei mesi del 1999), dell'Albania (14,63%), della Romania (9,63%), della Tunisia (7,38%), della Jugoslavia (7,13%), dell'Algeria (5,78%), della Nigeria (3,91%) e del Senegal (3,38%).

Una disamina delle segnalazioni CED per denuncia a piede libero e per arresto a carico di cittadini extra-UE, relativa ad alcune delle fattispecie più frequenti o più gravi, evidenzia, sia per il 1998 che per i primi 6 mesi del 1999, la prevalenza delle violazioni alla normativa sugli stranieri (31.112 registrazioni CED nel 1998 e 14.641 nel semestre 1999), dei furti (25.324 e 13.113) e dei reati in materia di stupefacenti (16.085 e 8.214); seguono, nel semestre 1999, i falsi in genere che hanno fatto registrare un considerevole aumento (+65,18%) e la ricettazione.

Dal raffronto 1997/1998 emerge particolarmente il consistente aumento delle inosservanze alla normativa sugli stranieri (+ 1.131,18%), conseguenza sia dell'entrata in vigore della nuova legge che dell'impegno inesauribilmente profuso dalle Forze dell'ordine nello specifico settore.

Dal raffronto dei dati del semestre 1999 con quelli dell'analogo periodo 1998 emerge — oltre al considerevole, fisiologico rallentamento della menzionata tendenza, un maggior coinvolgimento dei cittadini extra-UE in episodi connessi alla frode in immigrazione (+81,57%) ed ai falsi in genere (+65,18%) da ritenersi, insieme a quello registrato per le truffe (+40,84%), almeno in parte riconducibile a tentativi di sfruttare fraudolentemente la nuova disciplina per la regolarizzazione degli stranieri; si registra inoltre il sensibile aumento degli omicidi colposi (+20,70%).

Nei primi sei mesi del 1999, le regioni in cui il numero totale delle segnalazioni a carico di cittadini extracomunitari è risultato più significativo, sono state la Lombardia con 15.989 segnalazioni per denuncia e 4.611 per arresto, il Piemonte con 9.918 e 2.869,

l'Emilia Romagna con 6.794 e 1.690, il Lazio con 4.816 e 3.360, il Veneto con 5.683 e 1.278, la Toscana con 5.108 e 1.601 e la Liguria con 4.598 e 950.

In costante aumento risulta l'incidenza degli stranieri non comunitari sul totale della popolazione carceraria, passata dal 17,63% del 1995 al 23,52% del 1998.

Al 5 luglio 1999, i detenuti extracomunitari erano 13.779, pari al 24,90% dell'intera popolazione carceraria, con prevalenza di marocchini (3.178), tunisini (2.177), albanesi (1.905), jugoslavi (1.384), algerini (1.164), rumeni (492), colombiani (420) e nigeriani (339).

Le province in cui i cittadini extracomunitari risultano reclusi in maggior numero sono: Roma (1.591), Milano (1.318), Firenze (704), Torino (606) e Genova (512).

Da un incrocio effettuato tra i dati relativi agli extracomunitari denunciati ed arrestati nel 1° semestre 1999 e quelli concernenti i permessi di soggiorno in regola alla data del 31 gennaio 1999, emerge che, dei 42.969 cittadini extra-U.E. (persone fisiche) denunciati a piede libero e dei 13.421 arrestati, ne risultano irregolari, rispettivamente, 36.503 (pari all'84,95%) e 11.914 (pari all'88,77%). Si tratta, peraltro, di un dato puramente indicativo essendo il risultato di una comparazione tra una rilevazione periodica (riferita all'intero semestre) ed una di stock (riferita alla situazione ad una specifica data).

Maggiormente significativo risulta il raffronto tra detenuti extracomunitari e permessi di soggiorno, essendo entrambi dati di stock, benché disponibili con riferimento a date diverse. Da tale elaborazione emerge che, su un totale di 13.779 cittadini non comunitari detenuti al 5 luglio 1999, 12.499 non risultavano tra i titolari di permesso di soggiorno valido al 30 giugno 1999, con una quota di irregolari detenuti pari al 90,71% della popolazione carceraria di extracomunitari.

Nell'anno 1998 risultano notificati 43.843 decreti di espulsione ed effettivamente espulsi 10.275 cittadini extracomunitari; nel periodo gennaio/giugno 1999 i provvedimenti di intimazione a lasciare il territorio nazionale sono stati 15.591 e le espulsioni 3.797.

Non vanno sottaciuti i pesanti riflessi che i dati citati possono avere sul versante della tolleranza e della pacifica convivenza con i cittadini italiani, specialmente in talune zone ove si registra una forte concentrazione di extracomunitari non in regola con le norme sul soggiorno.

E' doveroso, peraltro, ricordare che se gli immigrati clandestini sovente si rendono responsabili di condotte illecite, gran parte di essi è, in pari tempo, vittima del sistema di emarginazione in cui è costretta a vivere. Come già accennato, infatti, fin dal loro ingresso in Italia i clandestini vengono a trovarsi in condizione di forte dipendenza rispetto a coloro che hanno agevolato il loro arrivo. Così, a seconda delle etnie di provenienza, vengono avviati, spesso da loro connazionali, verso settori ben definiti nei quali si sono instaurate situazioni assimilabili al "monopolio".

In particolare, ad esempio, si ritiene che i clandestini cinopopolari debbano versare per il viaggio, alle organizzazioni criminali cinesi, una somma che può arrivare a circa 30 milioni di lire; spesso tale importo viene anticipato da detti sodalizi e il rimborso avviene con prestazioni di attività lavorativa in nero in condizioni di sfruttamento presso ristoranti, laboratori di artigianato e sartorie (con turni che spesso raggiungono le 12 ore consecutive in ambienti totalmente insalubri), per periodi che arrivano fino a tre anni, durante i quali gli stessi vengono, di fatto, privati, oltre che del passaporto, anche della libertà personale.

Dal canto loro, i clandestini africani (in specie senegalesi e marocchini), ove non avviati al commercio ambulante di merce di dubbia provenienza, rimangono, in talune aree geografiche, vittime di episodi di intermediazione abusiva della manodopera (caporalato), con corresponsione di una paga irrisoria. Il fenomeno, maggiormente diffuso in alcune aree dell'Italia centromeridionale, è particolarmente forte nel settore agricolo, e si accentua nei periodi primaverili ed estivi, notoriamente dedicati alle raccolte ortofrutticole.

Particolarmente odioso, anche per le implicazioni di tipo sociale, è il fenomeno dello sfruttamento della prostituzione nel quale si sono specializzate organizzazioni che reclutano straniere, provenienti dall'Africa Centrale e dai Paesi dell'area balcanica, prospettando loro la possibilità di un lavoro regolarmente retribuito nel nostro Paese. In questa fase il gruppo criminale interessato "gestisce" sia l'ingresso sul territorio

nazionale, per il quale pretende un compenso, sia la successiva costrizione delle vittime, a cui vengono sottratti i documenti e quant'altro le possa rendere autonome, all'esercizio del meretricio.

La fase dell'assoggettamento, a volte assimilabile alla riduzione in schiavitù, ha connotazioni differenziate a seconda della nazionalità della vittima (così, se le nigeriane vengono atterrite dalla minaccia di riti "woo-doo", le donne dell'Est europeo, frequentemente cedute a gruppi nomadi, sono ripetutamente violentate e costrette a prostituirsi).

Da sottolineare, in tal ambito, la crescente pericolosità, anche per i suoi connotati di particolare violenza ed efferatezza, di gruppi criminali albanesi che si stanno specializzando nel racket della prostituzione utilizzando "modalità di gestione" particolarmente "efferate". Il controllo capillare effettuato dai loro sfruttatori sul posto di lavoro e i metodi coercitivi di estrema violenza rendono particolarmente difficile e pericoloso sottrarsi all'esercizio della prostituzione.

I più significativi episodi di intolleranza

Si segnalano alcuni episodi particolarmente significativi di intolleranza nei confronti di cittadini stranieri presenti sul territorio italiano (* sono contrassegnati con asterisco i casi per i quali sono stati perseguiti gli autori o solo alcuni di essi):

- * Venezia - 15.02.98 In seguito ad un diverbio per futili motivi, un italiano ha malmenato un cittadino del Marocco, apostrofandolo con frasi dal contenuto razzista. Militari dell'Arma dei Carabinieri, hanno tratto in arresto l'aggressore per lesioni dolose aggravate da motivi razziali, oltre che per resistenza a p.u.
- * Milano - 01.03.98 Una roulotte, non facente parte di alcun "campo sosta", utilizzata come abitazione da una famiglia di nomadi, è stata incendiata da ignoti. Nessun danno alle persone. Gli investigatori non hanno escluso che la vicenda sia riconducibile a motivi di discriminazione razziale, anche in considerazione del rinvenimento, in data 20 febbraio, all'esterno di un campo nomadi non lontano dal luogo del citato incendio, di un volantino

con contenuti razzisti che invitava alla commissione di azioni delittuose nei confronti di nomadi.

- * Roma – 25.05.98 A conclusione di una complessa attività investigativa, denominata “Thor”, svolta su di un’organizzazione italiana di ispirazione razzista ed antisemita collegata con analoghe associazioni europee, personale della Polizia di Stato ha eseguito 8 delle 9 ordinanze di custodia cautelare in carcere emesse dal Tribunale di Roma, nei confronti di altrettanti soggetti di cui 3 romani, 1 milanese, 2 di Latina e 2 di Tivoli, ritenuti, a vario titolo, responsabili di atti di violenza e di intolleranza razziale. Il nono soggetto, resosi irreperibile, risulterebbe essere il finanziatore economico dei gruppi razzisti italiani. Nell’ambito della medesima operazione, che ha interessato numerose città italiane, sono state denunciate in stato di libertà 171 persone ed eseguite circa 90 perquisizioni domiciliari.
- * Barletta – 13.10.98 Militari dell’Arma hanno tratto in arresto due cittadini italiani perché ritenuti responsabili di tentato omicidio, con l’aggravante della discriminazione razziale, in pregiudizio di un cittadino marocchino che a seguito delle percosse ricevute è stato ricoverato in ospedale in prognosi riservata.
- * Torino – 21.10.98 Un gruppo di giovani italiani, dopo aver insultato con frasi dal contenuto razzista un cittadino del Marocco, lo hanno percosso con bastoni e gli hanno lanciato 3 bottiglie incendiarie. Lo straniero è stato soccorso e giudicato guaribile in gg. 30. Le immediate indagini, svolte dalla Polizia di Stato, hanno portato all’arresto di tre giovani italiani tutti ritenuti responsabili dell’aggressione in narrativa.
- * Bologna – 10.03.99 Su disposizione dell’A.G. la Polizia di Stato ha effettuato una serie di perquisizioni locali e domiciliari nei confronti di 18 aderenti ad un noto sodalizio di estrema destra “Sezione Bonaccorsi”, alcune delle quali già indagate in procedimento penale veronese inerente “Veneto Front Skinheads”. Sono stati sequestrati presso le abitazioni numerosi oggetti e armi bianche nonché documentazione e simbologie a carattere nazista. I 18, cittadini italiani, sono stati denunciati all’A.G. Ambito medesimo

indagini è stato denunciato in stato di libertà un altro italiano nei cui confronti si sono rilevati precisi elementi di responsabilità circa l'aggressione di cittadini avvenuta il 19.3.1998. Inoltre, è stata perquisita la sede denominata "Korova Milk", al cui interno è stato rinvenuto e sequestrato numeroso materiale documentale d'interesse.

L'espulsione degli stranieri

In materia di espulsione di cittadini stranieri presenti sul territorio italiano, deve essere menzionata per la rilevanza dei contenuti una recente pronuncia della Suprema Corte di Cassazione del 23 giugno 1999. In essa la Corte ha stabilito il seguente principio di diritto: "Ai sensi dell'art. 11, comma 2 L. 1998 n. 40, in caso di ritardo nella richiesta di rinnovo del permesso di soggiorno, l'espulsione dello straniero non è automatica, ma consegue solo all'esame dell'eventuale rifiuto della richiesta, ex art. 5 comma 5 della citata legge, nella ricorrenza della situazione, ivi prevista, di sopravvenuta mancanza di requisiti per il soggiorno, della quale quel ritardo può costituire indice rivelatore (in tale sede potendo ovviamente essere valutate, in senso ostativo al rifiuto, anche circostanze, di segno positivo, come quelle, ad esempio, legate alla condotta pregressa del richiedente, al suo radicamento sul territorio, al possesso, come nella specie, di titolo per l'acquisto della cittadinanza)."

La sentenza mostra una particolare attenzione, nell'applicazione dell'espulsione, all'esigenza di tutelare le posizioni personali degli stranieri presenti sul territorio ed alla loro integrazione sociale.

Si osserva che, sebbene sotto il profilo del diritto penale e quindi della repressione dei reati, non si evince dalla statistica un numero rilevante di sentenze di condanna per i reati sopra indicati, sotto il profilo del diritto civile, e quindi della tutela apprestata in via generale dall'ordinamento nei confronti di comportamenti discriminatori che non integrano gli estremi del reato, la giurisprudenza è intervenuta con un numero rilevante di pronunce.

Sotto altro aspetto si segnala una ulteriore pronuncia della Suprema Corte (7.1.94 n. 4339) secondo la quale il reato di istigazione a delinquere può essere integrato

dal comportamento del direttore responsabile di una pubblicazione e dell'autore dei fumetti, se su di essa i suddetti fumetti destinati ai tifosi di calcio esaltano lo scontro fisico fra opposte fazioni, il turpiloquio, il razzismo e l'uso sistematico dell'uso della forza e delle armi, con l'effetto di alimentare e rafforzare modelli di condotta consistenti in molteplici violazioni di norme penali.

A questo proposito si segnala che è all'esame del Parlamento un disegno di legge contenente nuove disposizioni per contrastare i fenomeni di violenza in occasione di manifestazioni sportive.

Le procedure di regolarizzazione

A seguito della raccolta dei dati in merito alle domande di regolarizzazione presentate nel periodo 1995-1998 (il 96% di esse, circa 246 mila, sono state accolte), è stato determinato il numero di quanti verranno regolarizzati a seguito delle 312 mila domande presentate nel 1998.

Indipendentemente da quanti saranno i regolarizzati, sembra possibile affermare che, a livello territoriale, le caratteristiche della più recente regolarizzazione si presentino alquanto differenti rispetto alla precedente, con un aumento delle richieste del 66.4% in Lombardia, del 46% in Veneto, a fronte di una diminuzione in alcune regioni del Mezzogiorno, in particolare in Sicilia (-40%) e in Calabria (-61%). E' possibile quindi ipotizzare che sia avvenuta una redistribuzione delle aree di irregolarità, rispetto a variazioni relativamente lievi nella presenza territoriale dei regolari.

Tra le regioni meridionali, la Campania mostra un rapporto di irregolarità - istanze presentate su stranieri regolari - superiore alla media nazionale ma decisamente inferiore a quello della precedente regolarizzazione. Anche nelle altre regioni del Sud il rapporto di irregolarità risulta in diminuzione ed è attualmente più basso della media nazionale (con l'eccezione, oltre alla Campania, della Puglia).

I rapporti di irregolarità sono pure alti in Lombardia, Toscana e Piemonte.

La metà delle richieste di regolarizzazione nel 1998 si è concentrata in sei province: Milano e Roma si equivalgono con circa 60 mila istanze, mentre Torino, Napoli, Brescia e Firenze registrano valori più ridotti. Nel 1995 il capoluogo lombardo

era al secondo posto, molto distanziato dalla capitale. Al quinto posto della graduatoria c'è Brescia, che passa da 5 mila a circa 14 mila richieste di regolarizzazione.

Albanesi e rumeni sono gli immigrati che più ricorrono alla regolarizzazione; in particolare, le istanze presentate dai cittadini rumeni sono attualmente più del doppio rispetto al 1995, rappresentando oltre il 10% del totale mentre quelle dei cittadini albanesi raggiungono il 18% (erano il 13% nel 1995). L'Europa dell'est rimane dunque la prima area in quanto a istanze di regolarizzazione.

I paesi dell'Africa settentrionale si pongono ad un livello inferiore rispetto al 1995, ma resta significativa la quota del Marocco, superiore al 10%, mentre risultano in aumento la Nigeria, il Senegal, il Ghana e l'Africa occidentale.

Anche per i paesi asiatici cresce il numero di richieste di regolarizzazione, con l'eccezione dello Sri Lanka e soprattutto delle Filippine, la cui quota scende dal 7,6% (nel 1995 era stato il paese asiatico che più aveva fatto ricorso alla regolarizzazione) allo 0,9% nel 1998.

Piuttosto basso è il ricorso alla regolarizzazione da parte di immigrati dei paesi dell'America centro-meridionale tra i quali spicca la drastica diminuzione

3.4 La nuova legge sulle minoranze

Il problema delle minoranze è uno dei temi centrali che vengono discussi in sede internazionale. In particolare le N.U. hanno adottato, già da tempo, una Dichiarazione sui diritti degli appartenenti alle minoranze; è tuttora aperto il dibattito sulla utilità o meno di promuovere il negoziato per una Convenzione internazionale sulle minoranze.

Per quanto concerne l'Italia è un motivo ricorrente di discussione, dinanzi le istanze internazionali, la qualificazione delle minoranze esistenti sul territorio nazionale come "minoranze linguistiche", che appare ai più una denominazione restrittiva rispetto all'insieme dei problemi che si pongono per l'esistenza di gruppi minoritari.

E' stato motivo di viva soddisfazione poter segnalare che, a distanza di diversi anni dalla presentazione di vari disegni di legge sullo status delle minoranze in Italia, finalmente è stato definitivamente approvata la legge 15 dicembre 1999 n. 482, recante "Norme in materia di tutela delle minoranze linguistiche storiche".

La citata normativa costituisce un importante ulteriore strumento di tutela delle minoranze linguistiche presenti nel nostro Paese, anche nella direzione di una più diffusa attuazione dell'art. 6 della Costituzione italiana e degli strumenti giuridici internazionali nella materia.

E' opportuno segnalare che è stato anche approvato il Decreto legislativo 8 settembre 1999 n. 344 contenente "Norme di attuazione dello statuto speciale della regione Trentino-Alto Adige recanti modifiche al decreto legislativo 16 dicembre 1993, n. 592, concernenti le scuole situate in località ladine". Le citate norme di attuazione dettano disposizioni per l'uso della lingua ladina accanto all'italiano, quale lingua di insegnamento nelle scuole materne situate nelle località ladine, stabilendo altresì il riconoscimento della precedenza assoluta nelle procedure di assunzione, assegnazione e mobilità, nelle predette scuole al personale insegnante che dimostri conoscenza della lingua e cultura ladina.

3.5 I Rom in Italia

Come già indicato in precedenza, nella fase di discussione del penultimo Rapporto relativo all'applicazione della Convenzione sull'eliminazione della Discriminazione Razziale, il CERD ha espresso la sua preoccupazione in merito ai diversi incidenti di intolleranza razziale nei riguardi di individui di origine Rom.

La questione riveste a tutt'oggi particolare importanza, in particolare per i problemi sollevati dalla presenza dei Rom sul territorio italiano, per la necessità di garantire loro adeguate condizioni di vita nel rispetto delle proprie origini e della propria cultura, per le difficoltà di carattere alloggiativo ed occupazionale che essi incontrano nel nostro Paese.

Si stima che la comunità zingara attualmente presente sul territorio italiano sia costituita da circa 120.000 unità, di cui 80.000 di nazionalità italiana; i rimanenti 40.000

sono cittadini extra-comunitari, provenienti soprattutto dai territori dell'ex Jugoslavia (Kosovo, Macedonia, Montenegro, Serbia), e cittadini comunitari d'origine francese e spagnola. Solo il 30% circa del numero complessivo è tuttora contraddistinto dall'elemento del nomadismo, mentre il restante 70% ha acquisito natura sedentaria già da alcuni decenni o è in progressiva via di sedentarizzazione. I principali gruppi nomadi possono essere così distinti: Sinti giostrai, Rom dell'Italia centro-meridionale (Rom Abruzzesi e Molisani, Rom Napoletani, Rom Cilentani, Rom Campani, Rom Lucani, Rom Pugliesi, Rom Calabresi, Camminanti Siciliani), Rom Harvati, Rom Vlach (Kalderasha, Lovara e Churara), Rom di più recente immigrazione (Khorakhane shiftarija, Khorakhane Crnagora, Khorakhane Cergarija, Kanjarja, Rudari).

La necessità di far fronte a fenomeni di evidente tensione tra popolazione locale e zingari, verificatisi con sempre maggiore frequenza in determinati ambiti regionali, provinciali e comunali, è stata caratterizzata da un approccio di natura ostile nei confronti delle stesse popolazioni zingare.

Tale approccio ha assunto particolare riscontro in tempi assai recenti, a fronte del consistente flusso migratorio di Rom, privati di valide assicurazioni circa la loro incolumità in territorio kosovaro, verso l'Italia meridionale. Secondo stime fornite dalle autorità, nel solo mese di luglio 1999 sono sbarcati sulle coste pugliesi 1943 kosovari, di cui 1562 di etnia Rom (uomini, donne e minori).

Per quanto riguarda il problema degli alloggi, accanto all'adozione di uno strumento di carattere temporaneo, ovvero la messa a disposizione di roulotte, si è proceduto alla edificazione di abitazioni mononucleari nel tessuto cittadino, nel pieno rispetto delle esigenze integrative, sia culturali che occupazionali, manifestate dalle comunità zingare, alla attuazione di progetti pilota basati sulla sperimentazione edilizia dell'auto-costruzione, alla creazione dei c.d. campi di transito

In merito alla questione occupazionale, si è cercato di osservare e rispettare le principali caratteristiche del mondo del lavoro nell'ambito delle comunità zingare, con particolare riferimento alla tradizione dei mestieri, tramandati di generazione in generazione.

Altro importante aspetto è quello dell'integrazione scolastica dei minori Rom. Dall'inserimento dei bambini nelle scuole speciali "Lacio Drom" alle scuole comuni, la questione è stata caratterizzata da problemi di duplice natura: normativa, da un lato, in quanto non sempre si procede ad una adeguata valutazione della bilateralità dell'obbligo che impone anche e soprattutto in ambito scolastico, il rispetto delle identità culturali dei soggetti interessati e il dovere di predisporre una valida struttura d'insieme atta a soddisfare i reali bisogni dei bambini e dei ragazzi zingari inseriti nel contesto della scuola; di carattere pedagogico-didattico, in quanto la interculturalità va preventivamente garantita attraverso la elaborazione di idonei materiali didattici, l'adozione di adeguati stili di apprendimento, il concreto riconoscimento delle differenti identità culturali.

Senza dubbio, l'elemento di maggior preoccupazione è, ancora oggi, il basso tasso di scolarizzazione, correlato alla frequenza scolastica, dei bambini Rom, anche se altrettanti timori sono espressi per quanto riguarda l'inserimento scolastico dei Rom adulti.

Fondamentale è il ricorso alla figura del mediatore culturale, che agisce nell'ambito delle sue competenze, pratiche, comunicative e psico-sociali. La sua funzione può essere assolta in molteplici campi d'azione, dalla sanità alla scuola, dagli istituti di pena ai tribunali, nonché nelle sedi amministrative locali.

E' inoltre all'esame del Senato il disegno di legge (A.S. n. 3069), recante norme per la "Tutela del diritto al nomadismo e riconoscimento delle popolazioni zingare quale minoranza linguistica" che, tra l'altro, consente agli zingari di origine extracomunitaria di optare per lo status di apolide ai sensi della Convenzione di New York del 28 settembre 1954, prevede la creazione di aree di sosta attrezzate e di aree di transito e rivolge particolare attenzione al problema della scolarizzazione dei minori, prevedendo a tal fine l'istituzione di corsi di formazione scolastica che vengano incontro alle esigenze di queste popolazioni.

L'azione legislativa locale è in grado di produrre incoraggianti risultati in tale ambito, con particolare riferimento alla organizzazione e gestione dei campi sosta; a tale proposito può essere citato il provvedimento, del giugno 1999, circa lo sgombero della comunità zingara residente nel Campo Nomadi di Roma, denominato Casilino 700, costituita da oltre 1000 persone di diverse etnie (rumeni, bosniaci, magrebini, cittadini della ex-Jugoslavia

etc.). La convergenza di notevoli sforzi da parte degli enti interessati (la Regione, la Provincia ed il Comune stesso), al fine di sottrarre gli abitanti del Campo dalla conduzione di un'esistenza in condizioni realmente disumane, si è concentrata nel reperimento di aree alternative adeguatamente attrezzate e pronte ad accogliere le stesse comunità zingare.

3.6 Il difensore civico nazionale

La questione a lungo dibattuta nel nostro Paese in merito all'istituzione di un difensore civico nazionale è senza dubbio un argomento di notevole importanza.

La creazione di simili strutture in ambito locale certamente non è tale da garantire in maniera sufficientemente adeguata quelli che sono i diritti e le libertà rivendicate dai singoli nei confronti degli organismi amministrativi in funzione nel quadro italiano.

E' possibile affermare, infatti, che l'Italia sia rimasta il solo Paese dell'Unione Europea a non avere una legge nazionale sulla difesa civica; tale isolamento oggi è reso più marcato dopo che, nel 1995, lo stesso Parlamento Europeo ha istituito e nominato il Mediateur Europeo.

Già nella legge di riforma degli enti locali (art. 8 della legge 142/90) si fa cenno al Difensore Civico attribuendo a comuni e province la facoltà di istituirlo.

L'eventuale creazione del difensore civico nazionale si inserirebbe, invece, nel quadro del completamento delle riforme della pubblica amministrazione, delle quali il Governo è impegnato a promuovere l'attuazione.

L'approvazione di un apposito strumento legislativo in materia, potrebbe costituire un valido passo al fine di avere un interlocutore nazionale per la corrispondente autorità dell'Unione europea e degli altri paesi dell'Unione, ma, soprattutto, consentirebbe di dare visibilità a tutti i cittadini italiani di potersi avvalere di un servizio di tutela esercitabile nei confronti di tutte le amministrazioni pubbliche.

Sebbene si ritiene che vi siano anche in Italia le condizioni e le necessità per dare un fondamento costituzionale e legislativo di carattere generale all'istituto della difesa civica che necessita una modernizzazione dell'ordinamento, durante l'anno

trascorso purtroppo nulla è cambiato in merito all'approvazione della legge sul difensore civico, anche se è continuato l'esame del relativo disegno di legge, che prevede, nella sua stesura attuale, una precisa collocazione di tale figura nel panorama costituzionale nonché una ben netta attribuzione di poteri.

4. Gli aspetti finanziari

L'approvazione definitiva della legge relativa al finanziamento delle attività del Comitato Interministeriale è avvenuta solo in data 19 marzo 1999 ed i successivi adempimenti relativi alla creazione del capitolo di bilancio n° 3366 al Ministero Affari Esteri hanno richiesto un ulteriore lasso di tempo, che ha comportato l'impossibilità di prendere impegni di spesa sino al 6 settembre 1999. Tale compressione dei tempi non ha permesso un risultato ottimale ai fini dell'utilizzo dell'intera somma messa a disposizione una cui sostanziosa parte è purtroppo andata in economia.

Questi quattro mesi di gestione hanno tuttavia, evidenziato una serie di esigenze e di suggerimenti utili a meglio ripartire sia le voci esistenti e contenute nella relazione tecnica allegata alla legge sia gli stanziamenti assegnati a ciascuna di esse.

Poiché gli stanziamenti sono stati disponibili solo nel mese di settembre 1999, quando la Commissione per i Diritti Umani delle Nazioni Unite si era già svolta, i fondi relativi alle missioni sono stati utilizzati per la presenza di membri del Comitato Interministeriale nell'ambito della 3° Commissione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite svoltasi a New York nei mesi di ottobre e novembre. La partecipazione di tre esponenti del Comitato è stata di particolare utilità nella trattazione delle tematiche relative: ai diritti della donna, ai diritti del fanciullo ed alla discriminazione razziale. E' peraltro, emersa l'esigenza che tali missioni, per il futuro, possano essere previste per periodi più congrui al fine di permettere una partecipazione più completa al processo di negoziato delle relative risoluzioni. A tale scopo, sarebbe opportuno prevedere per i prossimi esercizi oltre ad un ampliamento degli stanziamenti relativi alla voce missioni anche una diversa destinazione delle stesse da valutarsi di volta in volta secondo dove si palesi la necessità di una presenza specialistica ed autorevole in Delegazioni ufficiali.

Per quanto riguarda la voce traduzioni, il Comitato ha potuto affrontare utilizzando l'intero stanziamento relativo a questa voce di spesa un notevole volume di

trasposizioni in lingua inglese e/o francese di testi elaborati per presentare i Rapporti annuali italiani alla Commissione delle Nazioni Unite a Ginevra, nonché di alcuni testi da lingua straniera in italiano da inserire nella pubblicazione "L'Italia alla 55° Sessione della Commissione dei Diritti Umani delle Nazioni Unite". Il testo che è il primo di una serie pubblicata dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per l'Editoria, sotto il titolo "Quaderni di vita italiana", inaugura una collana che sarà dedicata alle tematiche dei diritti umani nell'azione italiana in campo internazionale.

Per far fronte alle necessità di apparecchiature informatiche, non disponibili a breve scadenza da parte del Centro per l'informatica del MAE, si è proceduto all'acquisto di 2 computers "desk-top" estremamente maneggevoli ed utili per missioni all'estero, nonché di 2 computers portatili, corredati delle relative stampanti. Evidentemente, tali spese sono fatte una volta per tutte e non saranno riproposte per il prossimo anno. Si è, peraltro, economizzata la spesa d'acquisto di una macchina fotocopiatrice, essendosi il Comitato avvalso di macchine disponibili presso il MAE. E' pertanto opportuno per il prossimo esercizio finanziario destinare i fondi relativi a questa voce di spesa ad altra attività del Comitato.

Per quanto riguarda il consulente previsto dalla legge, si è affidato tale incarico al Segretario Generale del Comitato, Prof. Luigi Citarella, autorevole docente presso la Università di Roma "La Sapienza" che da anni svolge anche una apprezzata opera di consulenza in materia di diritti umani. Il Prof. Citarella ha contribuito considerevolmente alla redazione dei Rapporti annuali previsti dalle Convenzioni delle Nazioni Unite delle quali l'Italia è parte, con lavori in sotto commissioni e di ricerca scientifica. Anche in questo settore, in futuro, si è evidenziata l'esigenza di incrementare lo stanziamento previsto per consulenze, eventualmente aumentando il numero dei consulenti a due o tre per poter fronteggiare le crescenti richieste di produzione di documenti di lavoro e di proposta italiana in seno alle varie istanze internazionali.

L'attività di consultazione e coordinamento del Comitato Interministeriale si è allargata, in maniera considerevole, in quest'anno, estendendo la propria azione a settori dell'attività internazionale prima non coperti come Consiglio d'Europa, OSCE, Unione Europea ed altri; tanto da rendere sempre più necessario il funzionamento di gruppi di lavoro settoriali.

Va, a questo proposito, segnalata, l'assoluta esigenza che venga previsto uno stanziamento riservato alla contrattazione di almeno due elementi di segreteria per assicurare un adeguato servizio di permanente riferimento ed assistenza ai membri del Comitato Interministeriale.

Va, inoltre, rilevato che su proposta dell'allora Sottosegretario di Stato Senatrice Patrizia Toia (attualmente Ministro per le Politiche Comunitarie), è stata approvata l'ipotesi di rafforzare l'attività del Comitato Interministeriale mediante la creazione di un "Osservatorio dei diritti umani" basato su un sito Internet, interattivo con ONG, Enti di volontariato, Organizzazioni specializzate in problematiche dei diritti umani e cittadini che permetterebbe un continuo scambio di notizie e di idee ed assicurerebbe una corrispondente attività della nostra rete diplomatico-consolare su ogni caso di rilevanza nazionale ed internazionale. Nella stessa proposta, figura la creazione di un "Centro studi ed analisi sui diritti umani", concepito come un'agile struttura di raccordo tra l'attività del Comitato Interministeriale ed il mondo accademico. Questo Centro farebbe appello agli apporti più vivaci ed attuali del giovane mondo accademico mediante la predisposizione di stages presso il Comitato di laureti e/o specializzati presso i principali Centri Universitari che abbiano corsi di post-grado in diritti umani. Essi saranno impegnati in lavori di ricerca e di approfondimento di tematiche dei diritti umani applicate alle massime istanze internazionali in materia.

Va segnalato, a questo proposito, che, a titolo sperimentale dal gennaio 2000 verranno distaccati per un primo stage semestrale, presso il Comitato Interministeriale, un primo gruppo di neo diplomati del Master sui Diritti Umani predetto. Da rilevare che tale collaborazione si svolgerà senza alcun onere per questa Amministrazione, salvo eventuali trattamenti di missione.

Nel sottoporre il bilancio consuntivo per l'anno 1999, si ritiene di proporre per l'anno 2000 una nuova scheda tecnica alla luce delle esperienze acquisite e tenendo conto di acquisti e spese già sostenute e che non necessitano di essere ripetute e possa corrispondere più esattamente alle esigenze del funzionamento del Comitato Interministeriale; in tale scheda sarà inoltre da prevedere, una limitata spesa per il funzionamento delle due nuove strutture previste per rafforzare l'attività del Comitato Interministeriale.

Nel mese di settembre 1999, abbiamo, purtroppo, registrato il tragico decesso di uno dei più autorevoli e prestigiosi membri del Comitato Interministeriale, il Prof. Paolo Ungari, Presidente della Commissione per i diritti dell'uomo presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri. Il Comitato ha ritenuto di onorare il ricordo del compianto Prof. Ungari con una commemorazione svoltasi l'11 ottobre 1999 con la pubblicazione di un necrologio su un quotidiano romano.

Allegati:

1. La legge 19 marzo 1999, n. 80
2. Lo statuto del Comitato
3. La composizione del Comitato
4. Risoluzione 15 luglio 1999 del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa sullo stato della giustizia in Italia
5. Comitato Interministeriale dei Diritti Umani – Esercizio finanziario 1999
6. Comitato Interministeriale dei Diritti Umani – Bilancio di previsione Esercizio finanziario 2000

Aggiornamento alla GU 29/02/2000

130. DIRITTI DELL'UOMO E DELLE GENTI

A) Diritti dell'uomo e libertà fondamentali

L. 19 marzo 1999, n. 80 (1).

Finanziamento delle attività del Comitato interministeriale dei diritti dell'uomo.

(1) Pubblicata nella Gazz. Uff. 1° aprile 1999, n. 76.

1. 1. Per il funzionamento e l'attività del Comitato interministeriale dei diritti dell'uomo, istituito con decreto del Ministro degli affari esteri 15 febbraio 1978, è attribuito al Ministero degli affari esteri un finanziamento annuale onnicomprensivo, destinato a coprire gli oneri per l'ufficio di segreteria, per eventuali consulenze di esperti estranei all'amministrazione, nonché per il rimborso delle spese sostenute dai membri del Comitato.

2. Il Ministro degli affari esteri presenta ogni anno una relazione al Parlamento in merito all'attività svolta dal Comitato di cui al comma 1, nonché alla tutela e al rispetto dei diritti umani in Italia.

2. 1. All'onere derivante dall'attuazione della presente legge, pari a lire 161 milioni annue a decorrere dall'anno 1999, si provvede mediante corrispondente riduzione dello stanziamento iscritto, ai fini del bilancio triennale 1999- 2001, nell'ambito dell'unità previsionale di base di parte corrente « Fondo speciale» dello stato di previsione del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica per l'anno finanziario 1999, allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al Ministero degli affari esteri.

2. Il Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.

3. 1. La presente legge entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale.

Il Ministro degli Affari Esteri

Visto l'art.1 del D.P.R. 5 gennaio 1967, n.18;

Visto il D.M. 15 febbraio 1978, n.519, registrato alla Corte dei Conti il 17 luglio 1978, reg.253, foglio 66, con il quale è stato istituito nell'ambito del Ministero degli Affari Esteri, per l'assolvimento degli obblighi assunti dall'Italia nel campo dei diritti dell'uomo in esecuzione delle Convenzioni e dei Patti internazionali sottoscritti e ratificati dall'Italia, il Comitato Interministeriale dei Diritti dell'Uomo;

Considerato che la protezione internazionale dei diritti dell'uomo è venuta assumendo ulteriore rilevanza sia nella condotta della politica estera nazionale, sia nell'ambito delle attività istituzionali delle Organizzazioni internazionali di cui l'Italia è membro, sia per la partecipazione dell'Italia a varie convenzioni internazionali, che comportano l'obbligo di attuare sul territorio nazionale le norme vincolanti in esse contenute mediante l'adozione delle relative misure, ivi comprese quelle legislative ed amministrative;

Considerato che le medesime convenzioni impongono in genere anche l'obbligo di presentare alle competenti Organizzazioni internazionali rapporti periodici sulla loro attuazione nell'ambito del territorio nazionale e che per alcune convenzioni l'esame e la valutazione dei rapporti vengono effettuati con particolare rigore da comitati internazionali istituiti dalle stesse convenzioni e formati da esperti indipendenti;

Considerata l'opportunità che l'attuazione delle convenzioni in questione sul territorio nazionale e la loro concreta osservanza vengano seguite puntualmente da un organismo che possa avvalersi della collaborazione di tutte le Amministrazioni pubbliche interessate e dell'apporto di persone di riconosciuta competenza sugli aspetti giuridici, umanitari e sociali della protezione dei diritti dell'uomo, anche in vista della predisposizione dei relativi rapporti alle Organizzazioni internazionali competenti;

Ritenuta la necessità di ridefinire e puntualizzare i compiti e le finalità di cui trattasi;

DECRETA

Articolo 1

Finalità

Il Comitato interministeriale dei diritti dell'uomo, istituito con D.M. 15 febbraio 1978 n.519, persegue le seguenti finalità:

a) realizzare un sistematico esame delle misure legislative, regolamentari, amministrative ed altre che siano state prese per attuare gli impegni assunti dall'Italia in virtù delle convenzioni internazionali sui diritti dell'uomo, adottate da Organizzazioni internazionali di cui l'Italia è membro; ed a tal fine raccogliere tutte le informazioni necessarie sull'azione governativa in tale settore;

b) promuovere quegli ulteriori provvedimenti che si rendono necessari o opportuni per assicurare il pieno adempimento degli obblighi internazionali già assunti o che saranno assunti dall'Italia con la ratifica delle citate convenzioni;

c) seguire l'attuazione delle citate convenzioni e la loro concreta osservanza sul territorio nazionale e curare la preparazione dei rapporti periodici che lo Stato italiano è tenuto a presentare al riguardo alle Organizzazioni internazionali, nonché di altri rapporti, periodici e non, che vengano richiesti dalle Organizzazioni in questione;

d) fornire il proprio apporto alle attività volte a dar seguito ad iniziative internazionali attinenti ai diritti dell'uomo, quali conferenze, celebrazioni di anni internazionali, etc.

Articolo 2

Composizione

Il Comitato è composto da:

- il Presidente;
- il Segretario Generale;
- due rappresentanti del Ministero degli Affari Esteri, designati rispettivamente dalla Direzione Generale degli Affari Politici e dal Servizio del Contenzioso Diplomatico;
- un rappresentante effettivo ed uno supplente dei seguenti Ministeri ed Enti, designati nominativamente dalle rispettive Amministrazioni:

- Presidenza del Consiglio dei Ministri;
- Ministero dell'Interno;
- Ministero di Grazia e Giustizia;
- Ministero della Pubblica Istruzione;
- Ministero della Sanità;
- Ministero del Lavoro; *Ministero della Previdenza Sociale*
- Comando Generale dell'Arma dei Carabinieri;
- Dipartimento per gli Affari Sociali della Presidenza del Consiglio dei Ministri;
- Ministero per le Pari Opportunità;
- C.N.E.L.;
- Istituto Nazionale di Statistica (ISTAT);

- un rappresentante:

- del Comitato permanente dei diritti umani della Camera dei Deputati, designato dallo stesso Comitato permanente;
- della Commissione per i Diritti Umani della Presidenza del Consiglio;
- della Commissione per le Pari Opportunità;
- della Commissione italiana per l'UNESCO;
- della Società Italiana per l'Organizzazione Internazionale (SIOI), designato dalla SIOI e nominato con decreto del Ministro degli Affari Esteri;

tre personalità eminenti nel campo dei diritti dell'uomo, nominate dal Ministro degli Affari Esteri per la durata di tre anni.

4. Rappresentanti di altri Ministeri ed Enti che siano interessati alle questioni trattate dal Comitato e siano in grado di

contribuire allo svolgimento delle sue funzioni potranno essere invitati di volta in volta a partecipare ai lavori del Comitato.

Le Amministrazioni e gli Enti rappresentati prestano la necessaria tempestiva collaborazione e forniscono al Comitato i dati relativi alle loro attività nel settore dei diritti dell'uomo.

Articolo 3

Presidenza

Il Comitato è presieduto da un rappresentante del Ministero degli Affari Esteri nominato dal Ministro.

Articolo 4

Ufficio di Segreteria

Il Comitato è assistito da un ufficio di segreteria con a capo il Segretario Generale, nominato con decreto del Ministro degli Affari Esteri fra persone particolarmente esperte nel campo dei diritti dell'uomo. Il Ministero degli Affari Esteri assicurerà all'Ufficio di segreteria i servizi necessari al suo efficace funzionamento.

La Segreteria terrà correntemente informati i membri del Comitato sulle più rilevanti deliberazioni delle Organizzazioni Internazionali concernenti le materie trattate nel Comitato e curerà la raccolta organica dei rapporti nazionali di cui all'Articolo 1 lettera c) del presente decreto.

Dato a Roma, li 7 3 GIU. 1997



Considerato che la protezione internazionale dei diritti dell'uomo e la eliminazione di ogni forma di discriminazione nel godimento di tali diritti hanno assunto una crescente importanza nel quadro delle attività istituzionali delle Organizzazioni internazionali di cui l'Italia è membro,

Considerato che, al riguardo, numerose convenzioni internazionali sono state già adottate ed altre sono in corso di elaborazione,

Considerato che le convenzioni già ratificate dall'Italia e quelle alle quali l'Italia si propone di aderire comportano l'obbligo per lo Stato italiano di presentare alle competenti Organizzazioni internazionali rapporti periodici sull'attuazione nell'ambito del territorio nazionale, delle norme vincolanti in esse stabilite, e che per alcune convenzioni l'esame e la valutazione dei rapporti nazionali vengono effettuati con particolare rigore da comitati internazionali ad hoc istituiti dalle stesse convenzioni e formati da esperti indipendenti,

Considerata la opportunità che i rapporti sull'attuazione delle convenzioni ratificate dall'Italia siano predisposti con la piena collaborazione di tutte le Amministrazioni pubbliche interessate e l'apporto di persone di riconosciuta competenza su aspetti giuridici, umanitari e sociali delle questioni trattate in tali rapporti,

D E C R E T A

Articolo 1

Con decorrenza dal 1° gennaio 1978 è istituito, a termini dell'Articolo 1 del D.P.R. 5 gennaio 1967, N. 18 sull'ordinamento dell'Amministrazione degli Affari Esteri, il COMITATO INTERMINISTRIALE DEI DIRITTI DELL'UOMO al fine di :

a) realizzare un sistematico esame delle misure legislative, amministrative e altre che siano state prese o che si reputi opportuno e possibile prendere, tenuto anche conto di esperienze straniere, per attuare gli impegni assunti o che saranno assunti dall'Italia con la ratifica di convenzioni internazionali sui diritti dell'uomo, adottate da Organizzazioni internazionali di cui l'Italia è membro;

b) collaborare con il Ministero degli Affari Esteri o nella preparazione dei rapporti periodici che lo Stato italiano è tenuto a presentare alle Organizzazioni internazionali in attuazione di tali convenzioni nonché di altri rapporti, periodici e non, che vengano richiesti in relazione ad eventi di particolare rilievo (Conferenze internazionali, Decenni, Anni internazionali, ecc.)

Articolo 2

Il Comitato è composto da :

— due rappresentanti del Ministero degli Affari Esteri rispettivamente designati dalla Direzione Generale degli Affari Politici

Articolo 3

Il Comitato è presieduto dal Sottosegretario agli Affari Esteri a ciò delegato o, in caso di sua assenza, dal rappresentante del Ministero degli Affari Esteri di grado più elevato.

Articolo 4

Il Comitato è assistito da una Segreteria con a capo il Segretario generale, nominato con Decreto del Ministro degli Affari Esteri fra persone particolarmente esperte nel campo dei diritti dell'uomo.

La Segreteria terrà correntemente informati i membri del Comitato sulle più rilevanti deliberazioni delle organizzazioni internazionali concernenti le materie trattate nel Comitato e curerà la raccolta organica dei rapporti nazionali di cui all'articolo 1 b).

Articolo 5

Il Comitato si riunisce almeno due volte all'anno.

Articolo 6

Alle spese di funzionamento del Comitato e della Segreteria del Comitato si provvederà con imputazione sul capitolo 11 del bilancio di previsione del Ministero degli Affari Esteri.

- e dal servizio del Contenzioso Diplomatico, Trattati e Affari Legislativi, nonché un rappresentante delle altre Direzioni Generali del Ministero interessate alle convenzioni internazionali di volta in volta considerate dal Comitato;
- un rappresentante effettivo e uno supplente dei seguenti Ministeri ed Uffici, designati nominativamente dalle rispettive Amministrazioni: Servizi Informazioni della Presidenza del Consiglio di Ministri, Ministero dell'Interno, Ministero di Grazia e Giustizia, Ministero della Pubblica Istruzione, Ministero della Sanità, Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale;
 - due professori ordinari di diritto internazionale designati dal Ministero degli Affari Esteri per periodi di tre anni, rinnovabili una sola volta;
 - un rappresentante del Comitato consultivo italiano per i diritti dell'uomo (istituzione privata creata in attuazione di raccomandazioni delle Nazioni Unite);
 - un rappresentante della Società Italiana per l'Organizzazione Internazionale (SIOI);
 - un rappresentante della Commissione Italiana per l'UNESCO.

Rappresentanti di altri Ministeri che siano interessati alle questioni trattate dal Comitato e siano in grado di contribuire allo svolgimento delle sue funzioni potranno essere invitati di volta in volta a partecipare ai lavori del Comitato, a seguito delle questioni esaminate.

Il presente Decreto sarà trasmesso alla Corte dei conti per la registrazione.

Dato a Roma il 15 FEB. 1978



3. La composizione del Comitato

ELENCO MEMBRI COMITATO INTERMINISTERIALE PER I DIRITTI UMANI

Min. Plen. Claudio MORENO

Presidente del Comitato Interministeriale per i Diritti dell'Uomo
Ministero degli Affari Esteri

Prof. Luigi CITARELLA - membro effettivo

Segretario Generale del CIDU
Ministero degli Affari Esteri

Min. plen. Francesco RAUSI - membro effettivo

Capo Ufficio I (ONU) - D.G.A.P.M. e D.U.
Ministero degli Affari Esteri

Cons.Amb.Emanuele PIGNATELLI

Capo Ufficio II -D.G.A.P.M. e D.U.

Ministero degli Affari Esteri

Dott. Guido RAIMONDI - membro effettivo

Servizio del Contenzioso Diplomatico

Ministero degli Affari Esteri

Piazzale della Farnesina 1

Dott.ssa Anna GARGANO - membro effettivo

Coordinatore dell'Uff. del personale non appartenente ai ruoli - Direzione Affari Generali

Segreteria Generale, Presidenza del Consiglio dei Ministri

Dott.ssa Maria Claudia CAPUANO - membro supplente

Ufficio Coordinamento Amministrativo

Presidenza del Consiglio dei Ministri

Dott.ssa Jole MUCCICONE - membro effettivo

Vice Capo di Gabinetto dell'On. Ministro per gli Affari Sociali

Dipartimento Affari Sociali

Dott. Paolo ONELLI - membro supplente

Vice Capo di Gabinetto dell'On. Ministro per gli Affari Sociali

Dipartimento Affari Sociali

Dott.ssa Chiara INGRAO - membro effettivo

Ufficio del Ministro per le Pari Opportunità

Cons. Anna LEONI - membro supplente

Ufficio del Ministro per le Pari Opportunità

Dott. Giancarlo DI MURO - membro effettivo

Ufficio Centrale degli Affari Legislativi

Ministero dell'Interno

Dott.ssa Maria Teresa SARAGNANO - membro effettivo

Magistrato di Corte d'Appello - Direttore Ufficio VII D.G.A.P.

Ministero di Grazia e Giustizia

Prof. Piero ZOCCHI - membro effettivo

Direzione Generale per gli Scambi Culturali

Ministero della Pubblica Istruzione

Dott. Stefano MORICONI - membro effettivo

Servizio Relazioni Internazionali e Politiche Comunitarie

Ministero della Sanità

Maria Giulia SPINOLA - membro supplente
Servizio Relazioni Internazionali e Politiche Comunitarie
Ministero della Sanità

Dott. Giuseppe CACOPARDI - membro effettivo
In congedo

Dott.ssa Daniela CARLA' - membro supplente
Direttore Generale
Direzione Generale Impiego
Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale

Prof. Francesco MARGIOTTA BROGLIO - membro effettivo
Commissione italiana per l'UNESCO

Prof.ssa Maria Felicità GENNARELLI - membro effettivo
Rappresentante della Commissione Nazionale delle Parità e Pari Opportunità
Presidenza del Consiglio dei Ministri

Dott. Giuseppe CAPO - membro effettivo
Vice Presidente CNEL

Dott. Michele DAU - membro supplente
Dirigente Generale CNEL

Dott.ssa Viviana EGIDI - membro effettivo
Direttore centrale delle statistiche su popolazione e territorio
ISTAT

Dott.ssa Cristina FREGUJA - membro supplente
Primo ricercatore
ISTAT

Maggiore Ferdinando FEDI - membro effettivo
Ufficio Addestramento e Regolamenti
Comando Generale dell'Arma dei Carabinieri

Maggiore Giuseppe LA GALA - membro supplente
Comando Generale dell'Arma dei Carabinieri

Amb. Umberto LA ROCCA - membro effettivo
Presidente della SIOI

Dott. Pietro GARGIULO - membro supplente
Comitato Consultivo Italiano per i Diritti dell'Uomo - SIOI

Prof.ssa Maria Rita SAULLE - membro effettivo
Ordinario di Diritto Internazionale Pubblico
Università degli Studi di Roma

Prof.ssa Angela DEL VECCHIO - membro effettivo
Università LUISS di Roma

Prof. Antonio PAPISCA - membro effettivo
Ordinario di Relazioni Internazionali
Università degli Studi di Padova

4. Risoluzione 15 luglio 1999 del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa sullo stato della giustizia in Italia

Traduzione non ufficiale del testo francese

**CONSIGLIO D'EUROPA
COMITATO DEI MINISTRI**

RISOLUZIONE INTERINALE (99) 437

Diritti umani

Durata eccessiva delle procedure davanti alle giurisdizioni civili in Italia: misure supplementari di carattere generale.

(Adottata dal Comitato dei Ministri il 15 luglio 1999, in occasione della 677ª riunione dei Delegati dei Ministri).

Il Comitato dei Ministri, in virtù degli art. 32 e 54 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti umani e delle Libertà fondamentali (qui appresso denominata "La Convenzione") e dell'art. 46, par. 2 della Convenzione, così come emendato dal Protocollo n.11, e viste le Regole che ha adottato, relative all'applicazione di questo articolo;

Sottolineando la necessità per gli Stati contraenti di prendere rapidamente tutte le misure necessarie per conformarsi al loro obbligo di evitare la ripetizione di violazioni della Convenzione simili a quelli constatati nelle decisioni della Corte europea dei diritti umani e nelle decisioni del Comitato dei Ministri;

Viste le decisioni della Corte europea dei diritti dell'uomo e le decisioni del Comitato dei Ministri che ha rilevato dalla fine degli anni Ottanta un gran numero di violazioni dell'art. 6, par.1, della Convenzione, per la durata eccessiva delle procedure davanti alle giurisdizioni civili;

Viste le misure prese dall'Italia, dopo il 1990, a seguito di queste constatate violazioni, misure riassunte nella risoluzione adottata dal Comitato dei Ministri nel quadro del suo controllo sull'esecuzione delle decisioni della Corte nel caso Zanghi (Risoluzione DH (95)82) così come le nuove misure progettate, riassunte nella Risoluzione relativa alle misure supplementari di carattere generale (Risoluzione DH (97) 336);

Ricordando che in quest'ultima risoluzione il Comitato dei Ministri ha constatato che il numero delle violazioni dell'art. 6, par.1, non erano ancora diminuite, ha deciso di riprendere l'esame delle riforme necessarie per risolvere il problema della durata delle procedure davanti alle giurisdizioni civili in Italia, ed ha anche deciso, per conseguenza, di mantenere i relativi casi nel suo ordine del giorno, fino alla realizzazione di queste riforme;

Avendo invitato il Governo dello Stato convenuto a continuare a informare il Comitato dei Ministri sull'effetto delle misure supplementari prese e dello stato di avanzamento delle altre riforme programmate al fine di risolvere questo problema, visto l'obbligo che ha l'Italia di conformarsi alle decisioni della Corte e alle decisioni del Comitato dei Ministri, secondo gli artt. 53 e 32, par. 4, della Convenzione, nonché dell'art. 46, par.1, della Convenzione così come emendato dal Protocollo n. 11;

Considerato che in occasione dell'esame di questa questione da parte del Comitato dei Ministri, il Governo dello Stato convenuto ha dato a questo le informazioni riassunte nell'allegato alla presente risoluzione;

Avendo notato con soddisfazione l'aumento considerevole dell'efficienza dei tribunali quanto a casi risolti, ma ricordando i problemi importanti che restano da risolvere;

Esorta le autorità italiane a proseguire i loro sforzi;

Dichiara, dopo aver preso conoscenza delle informazioni fornite dal Governo italiano che ha provvisoriamente adempiuto le sue funzioni in virtù degli artt. 54 e 32 della Convenzione e dell'art. 46, par. 2, della Convenzione così come emendato dal Protocollo n. 11;

Decide di riprendere, al più tardi fra un anno, l'esame della questione per sapere se le misure annunciate servano veramente a prevenire nuove violazioni della Convenzione e decide di conseguenza di non esaminare, nell'intervallo, che le questioni riguardanti la concessione o il pagamento della riparazione equitativa e le altre misure di carattere individuale che potrebbero imporsi in affari specifici.

ALLEGATO ALLA RISOLUZIONE DH (99) 437

Informazioni fornite dal Governo italiano, in occasione dell'esame fatto dal Comitato dei Ministri, delle misure supplementari da prendere per risolvere il problema posto dalla durata eccessiva delle procedure civili in Italia.

In occasione dell'adozione della Risoluzione D H (97) 336 da parte del Comitato dei Ministri, il Governo italiano aveva segnalato alcune iniziative legislative avviate, da un lato per assicurare la liquidazione dell'arretrato giudiziario accumulato nel corso degli anni e, d'altra parte, a introdurre riforme strutturali nella legislazione e organizzazione dei tribunali. Questo piano di razionalizzazione del sistema giudiziario e di riforma del processo civile si trova attualmente in una fase avanzata di realizzazione. Inoltre gli effetti positivi seguiti all'istituzione del Giudice di Pace dopo il 1995 (v. Risoluzione D H (95) 82) cominciano a farsi sentire pienamente.

Accresciuta efficienza dei Tribunali. Ruolo determinante dei Giudici di Pace.

L'esame dei dati (dal 1995 alla fine del primo semestre 1998) mostra che la proporzione delle procedure concluse, in rapporto all'afflusso dei nuovi affari, si è gradualmente evoluto dal 74% al 103%; il numero delle cause in sofferenza - più di 3 milioni alla fine del primo semestre 1998 - è dunque attualmente sul

punto di diminuire in ragione del 3% all'anno. In effetti 836.110 procedimenti sono stati definiti nel corso del primo semestre 1998, avuto riguardo alla giurisdizione civile nel suo insieme (comprese quelle del lavoro e d'appello) contro un afflusso di 810.415 nuovi processi nello stesso periodo.

L'istituzione del Giudice di Pace ha giocato un ruolo determinante in questo processo di nuova efficienza del processo civile, prendendo in carico una parte importante dei nuovi processi (24% secondo le statistiche relative al primo semestre 1998). Se ci si riferisce ai dati del 1998 si nota che, su 1.064.535 processi pendenti, 759.451 sono stati definiti, cioè il 71,3% del totale e 91,5% in rapporto ai nuovi processi. Il numero di cause pendenti davanti a queste giurisdizioni è dunque relativamente poco importante. D'altra parte le informazioni disponibili lasciano intendere che meno del 10% delle cause decise da Giudice di Pace sono state appellate.

Tenuto conto dei mandati che giungono a scadenza, il reclutamento di 4.412 Giudici di Pace è attualmente in corso (2.986 sono stati già nominati) e a seguito della L. n. 82 del 2 aprile 1999, essi potranno restare in servizio fino a 75 anni. Una volta che gli effettivi dei giudici aggregati e i posti di Giudice di Pace previsti saranno interamente coperti, queste giurisdizioni potranno funzionare a pieno regime.

La liquidazione dell'arretrato giudiziario.

Conformemente alla L. n. 276 del 22 luglio 1997, certe sezioni provvisorie (le "*Sezioni stralcio*"), incaricate specialmente di esaurire le cause pendenti davanti alle giurisdizioni civili alla data del 30 aprile 1995, sono entrate in funzione nel novembre 1998.

Queste sezioni sono composte da un giudice ordinario e da almeno 2 giudici onorari. Alla fine d'aprile 1999, solamente 444 dei 1.000 giudici onorari previsti erano stati nominati (di cui 329 già attivi). Per permettere l'entrata in funzione delle sezioni, 390 magistrati di carriera vi sono stati provvisoriamente destinati. La legge n. 399 del 1998 ha tuttavia reso meno restrittive le condizioni di accesso alla funzione di giudice onorario, e ciò dovrebbe permettere la copertura dei posti vacanti senza ricorrere ai magistrati di carriera.

Il Governo italiano ritiene che il lasso di cinque anni previsto per l'esaurimento delle 640.056 cause affidate a questi giudici aggregati sarà rispettato. Un primo rapporto sul funzionamento delle "*Sezioni stralcio*" sarà fatto nel luglio 2000.

Le riforme strutturali in corso.

Il 2 giugno 1999, il d.l. n. 51 del 19.2.1998 (che metteva in opera la legge delega n. 254 del 16 luglio 1997), è diventata operativa, allargando maggiormente la competenza del giudice unico di prima istanza. Questa misura tende a concentrare in una sola giurisdizione di prima istanza - che opera normalmente con un giudice unico - le competenze prima esercitate rispettivamente dai tribunali e dalle preture.

549 uffici giudiziari sono stati soppressi e le circoscrizioni giudiziarie sono state modificate. Questa nuova concentrazione delle risorse dovrebbe permettere una migliore efficienza nella gestione dei processi.

Parallelamente una legge (n.155) è stata adottata il 5 maggio 1999. Essa conferisce al Governo il compito di adottare, prima del dicembre 1999, misure per decongestionare i cinque tribunali più sovraccarichi, cioè *Torino, Milano, Roma, Napoli e Palermo*.

Il previsto reclutamento di mille nuovi giudici di carriera e di magistrati onorari aggiuntivi permetterà di migliorare il servizio, specie per ciò che concerne i tribunali più svantaggiati. I posti in questi tribunali saranno coperti grazie a misure organizzative particolari e con un sistema di incentivi.

Infine, sempre allo scopo di sottrarre alla magistratura il sovraccarico di lavoro derivante dagli affari meno importanti, il Gabinetto legislativo del Ministero della Giustizia sta mettendo a punto un progetto legge tendente a stabilire forme alternative di risoluzione delle controversie civili.

Inoltre una proposta di legge (n. 3813/S, "Misure per accelerare le procedure e previsione di riparazione equitativa in caso di violazione del "termine ragionevole del processo") è stato recentemente presentata al Senato. Questa proposta mira a creare un mezzo efficace di ricorso interno in materia di durata delle procedure. L'istanza interna potrebbe concedere un soddisfacimento equitativo in caso di superamento della durata "ragionevole" di una procedura.

5. Comitato Interministeriale dei Diritti Umani – Esercizio finanziario 1999

VOCI DI SPESA	CORRISPETTIVI	ONERI FISCALI
SPESE PER MISSIONI		
Missione New York prof. SAULLE	3.397.592	970.913
Missione New York dott. ONEILI	2.948.224	953.728
Missione New York dott.ssa INGRAO	3.376.448	526.031
Biglietti aerei	9.562.173	
SPESE PER TRADUZIONI		
Traduzione rapporti	2.120.000	530.000
Traduzione rapporti	2.680.000	670.000
Traduzione rapporti	2.900.000	725.000
Traduzione rapporti	2.280.000	570.000
SPESE DI FUNZIONAMENTO		
Necrologio	991.200	
Buoni benzina	1.490.000	
Noleggi cellulare New York	1.171.210	
Spese telefoniche	562.000	
Spese postali	10.800	
SPESE APPAR. INFORMATICHE		
N.4 PC portatili e N.2 stampanti	15.813.600	
SPESE CONSULENTE ESTERNO		
Consulente	40.000.000	10.000.000
TOTALE SOMME EROGATE	89.303.247	14.945.6722
STANZIAMENTO INIZIALE		
SOMME IN ECONOMIA		

6. Comitato Interministeriale dei Diritti Umani – Bilancio di previsione Esercizio finanziario 2000

Comitato Interministeriale dei Diritti Umani**Bilancio di previsione Esercizio finanziario 2000**

Al fine di assicurare lo svolgimento delle attività del Comitato Interministeriale dei Diritti Umani, istituito con Decreto del Ministro degli Affari Esteri, sono previsti i seguenti oneri:

Spese di funzionamento della Segreteria

Per rendere operative le norme internazionali recepite nell'ordinamento nazionale, e per la collaborazione nella redazione dei rapporti, viene previsto il ricorso ad un esperto, la cui spesa, al lordo di ogni eventuale ritenuta prevista a norma di legge, è così quantificata:

Lire 45.000.000

Spese di funzionamento (acquisto di cancelleria, materiale informatico e di consumo, acquisto pubblicazioni, spese per traduzioni dei rapporti e di altri elaborati, spese per riproduzioni e spedizioni, spese postali, spese telefoniche, compensi per i componenti l'Ufficio di Segreteria, eventuali rimborsi missione per i componenti del Comitato residenti fuori Roma, gettoni di presenza per i membri del Comitato e spese generali necessarie per il corretto funzionamento della Segreteria):

Lire 76.000.000

Missioni dei membri del Comitato o della Segreteria in Italia ed all'estero:

Lire 40.000.000

TotaleLire 161.000.000

Pertanto l'onere annuo a carico del bilancio dello Stato, da iscrivere nello stato di previsione del Ministero degli Affari Esteri, a decorrere dal 1999, rimane invariato a quello annualmente stanziato dalla Legge 80/1999 e cioè pari a Lire 161.000.000.