

Parte prima

1. Attività del Comitato Interministeriale dei diritti umani nel 2001

1.1 Statuto e composizione del Comitato

Nel corso del 2001 il Presidente del Comitato, Min. Plen. Claudio Moreno ha lasciato l'incarico, a seguito della sua nomina come Rappresentante dell'Italia presso le Organizzazioni Internazionali a Vienna.

Il Ministro degli Affari Esteri, con decreto 31 ottobre 2001 ha designato quale nuovo Presidente del Comitato il Min. Plen. Alessandro Fallavollita, che è stato anche nominato funzionario delegato per la gestione dei fondi in dotazione dello stesso Comitato (L. 19 marzo 1999 n. 80).

In attesa di una revisione del Decreto istitutivo del Comitato, anche al fine di allargare la sua composizione, a seguito di alcune modifiche istituzionali concernenti i singoli dicasteri, sono stati nominati due rappresentanti e due supplenti del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, in sostituzione dei precedenti rappresentanti del Ministero del Lavoro e del Dipartimento degli Affari Sociali della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

1.2. L'attività istituzionale svolta nel 2001

Nel corso del 2001 il Comitato si è riunito in seduta plenaria con cadenza bimestrale, per l'esame di vari problemi nel campo dei diritti umani.

Il Comitato ha preso in esame, fra l'altro:

- a. il contributo alle conferenze regionali, in preparazione della Conferenza Mondiale sulla Discriminazione Razziale;
- b. adozione delle linee-guida sulla piena integrazione dei diritti umani delle donne nella compilazione dei Rapporti agli organismi competenti delle Nazioni Unite;

- c. preparazione della partecipazione alla 57.a Sessione della Commissione Diritti Umani delle N.U. (CDU); esame dei lavori e delle risoluzioni della CDU;
- d. Comitato preparatorio e partecipazione dell'Italia alla Sessione Speciale dell'Assemblea Generale sul Fanciullo (UNGASS-Fanciullo). Composizione della Delegazione italiana;
- e. la condizione dei Rom in Italia;
- f. preparazione dei Rapporti periodici previsti dalle Convenzioni N.U. sui Diritti Umani;
- g. esame, da parte del Comitato delle N.U. sulla Convenzione sulla Discriminazione Razziale, del Rapporto periodico del Governo Italiano.

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

a. Il 13° Rapporto dell'Italia sulla Convenzione per l'eliminazione di tutte le forme di discriminazione razziale

Una Delegazione italiana, presieduta dal Presidente del Comitato Interministeriale e composta dal suo Segretario Generale nonché da rappresentanti del Ministero della Giustizia e dell'Interno, ha discusso in contraddittorio con il Comitato ad hoc delle Nazioni Unite, il 30 ed il 31 luglio 2001, il 13° Rapporto periodico presentato dal nostro Paese. Al termine dei lavori il Comitato delle N.U. ha formulato una serie di osservazioni e di raccomandazioni.

Il Rapporto italiano è stato valutato positivamente, nel suo complesso, dal Comitato ad hoc.

Secondo la prassi normalmente seguita, il Comitato delle N.U. ha formulato una serie di domande e di richieste di chiarimento su alcuni aspetti specifici, in materia di discriminazione razziale.

In particolare la discussione con la Delegazione italiana ha riguardato le modalità di accoglimento delle nuove correnti migratorie provenienti dalle zone balcaniche e dal bacino del Mediterraneo; si è chiesto al Governo italiano di assicurare che non siano adottate pratiche discriminatorie quanto all'ingresso di emigranti stranieri su base etnica. Su questo punto la delegazione italiana ha fornito dati relativi all'ingresso in Italia di massicci contingenti di migranti clandestini, o comunque non in regola rispetto a quanto disposto dalle norme vigenti in materia di ingresso e soggiorno degli stranieri. Il Comitato delle N.U. ha espresso il più vivo apprezzamento sulle misure adottate dall'Italia sia nei confronti degli immigranti clandestini, sia per l'integrazione nel contesto della società civile degli stranieri. E' stato valutato positivamente il ruolo svolto dai mediatori culturali, incaricati di contribuire alla realizzazione di un costruttivo dialogo con gli stranieri presenti sul territorio italiano. Da parte italiana è stato illustrato il programma per regolarizzare i futuri flussi migratori in provenienza dai Paesi in via di sviluppo, nonché al ricorso ad accordi di emigrazione, sia nel campo del lavoro stagionale sia in quello dei c.d. ingressi programmati.

Un altro aspetto discusso con il Comitato delle N.U. è stato quello concernente l'applicazione della L. 122/1993, in particolare sul trattamento riservato ai migranti negli istituti di pena e, in generale, nell'esercizio dei propri diritti civili. La Delegazione italiana, anche in questo caso, ha fornito ampi ragguagli sull'applicazione del suddetto strumento normativo, segnalando che sono stati registrati dati di evidente rilevanza nel periodo immediatamente successivo all'entrata in vigore della Legge.

Sono stati ampiamente discussi i problemi relativi ai vari casi di maltrattamenti nonché alle status dei Rom in Italia, in particolare sulle precarie condizioni logistiche ed abitative presso i campi di stazionamento dei nomadi. Il Comitato ha invitato il Governo italiano, a voler riesaminare la sua politica in merito al riconoscimento dei Rom quale minoranza; ha peraltro apprezzato la priorità attribuita all'educazione

quale strumento di integrazione dei bambini Roma nella società italiana, ricordando la necessità di conseguire tale obiettivo nel rispetto della cultura d'appartenenza.

Il Comitato, infine, ha messo in rilievo la necessità di garantire un adeguato intervento preventivo nei confronti di manifestazioni razziste, le quali hanno avuto luogo, tra l'altro, in occasione di eventi sportivi.

b. La preparazione del V Rapporto sul Patto Internazionale sui Diritti Civili e Politici

Nel corso del 2001 Il Comitato Interministeriale ha costituito un Gruppo di lavoro per la preparazione del V Rapporto sul Patto Internazionale sui Diritti Civili e Politici. Fanno parte del Gruppo, fra gli altri, rappresentanti della Presidenza del Consiglio, del Ministero dell'Interno, della Giustizia, del Ministero per le Pari opportunità.

c. La preparazione del IV Rapporto sul Patto Internazionale sui Diritti Economici Sociali e Culturali

Nel 2001 il Comitato ha altresì costituito un Gruppo di Lavoro per la redazione del Rapporto periodico del Governo Italiano sul Patto Internazionale sui Diritti Economici, Sociali e Culturali. Ne fanno parte la Presidenza del Consiglio, il Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro (CNEL), il Ministero del Lavoro e degli Affari Sociali (Welfare), il Ministero della Pubblica Istruzione, il Ministero della Salute e l'Istat.

Il Rapporto sul Patto richiede particolare attenzione per la vastità e l'importanza degli argomenti che sono compresi nella disciplina di questo strumento internazionale: i numerosi temi in materia economica, del lavoro, dell'educazione.

1.4 Il contributo del Comitato alle grandi conferenze internazionali in materia di diritti umani

a. la Conferenza mondiale contro il Razzismo, la Discriminazione Razziale, la Xenofobia e l'Intolleranza (Durban 31 agosto – 7 settembre 2001)

Il Comitato Interministeriale dei Diritti Umani ha svolto un ruolo prioritario e di guida nella preparazione e nella successiva partecipazione alla Conferenza Mondiale contro il Razzismo, la Discriminazione Razziale, la Xenofobia e la Relativa Intolleranza, che ha avuto luogo a Durban dal 31 agosto al 7 settembre 2001.

Il Comitato, in tale attività, ha avuto un valido supporto dall'Ufficio II – Diritti Umani della Direzione Generale Affari Politici Multilaterali e dei Diritti Umani del Ministero degli Affari Esteri.

- Le fasi preparatorie

Il 12 dicembre 1997 l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, nella Risoluzione 52/111, decise di convocare una Conferenza Mondiale contro il razzismo, la discriminazione razziale, la xenofobia e la relativa intolleranza entro l'anno 2001. In seguito all'aumento di incidenti di razzismo, di discriminazione razziale, di xenofobia e di intolleranza nell'arco degli ultimi anni in varie parti del mondo, una decisione del genere non fece altro che riflettere una crescente preoccupazione a livello internazionale riguardo i pericoli, le sfide e le opportunità di azione preventiva e correttiva di tali fenomeni.

Già due precedenti Conferenze Mondiali e tre decenni erano state dedicate al problema del razzismo e della discriminazione razziale, tuttavia gli esiti erano risultati parziali e controversi. Restava quindi ancora molto da fare e, fattore nuovo ma importante, l'attenzione doveva essere spostata anche sulla xenofobia

e le varie forme di intolleranza associate a comportamenti razzisti o discriminatori.

Per tutti questi motivi l'Assemblea Generale decise di allargare lo scopo di applicazione e gli obiettivi della Terza Conferenza Mondiale. Infatti, come stabilito nella Risoluzione 52/111, la Conferenza Mondiale avrebbe dovuto:

- valutare i progressi compiuti nella lotta al razzismo e alla discriminazione razziale, in particolare a partire dall'adozione della Dichiarazione Universale dei Diritti Umani, ed evidenziare gli ostacoli che rallentano il progresso, identificando modi e soluzioni per superarli;

- considerare modi e mezzi per assicurare la migliore applicazione degli standard e degli strumenti internazionali esistenti per combattere il razzismo e la discriminazione razziale;

- aumentare il livello di coscienza e consapevolezza dei danni e dei problemi del razzismo e della discriminazione razziale;

formulare raccomandazioni concrete sui modi di aumentare l'efficacia delle attività e dei meccanismi delle Nazioni Unite attraverso programmi mirati a combattere il razzismo e la discriminazione razziale;

- valutare i fattori politici, storici, economici, sociali, culturali e altri che conducono al razzismo e alla discriminazione razziale;

- formulare raccomandazioni concrete per ulteriori misure a livello nazionale, regionale e internazionale orientate all'azione per combattere tutte le forme di razzismo e discriminazione razziale;

- Delineare raccomandazioni concrete affinché le Nazioni Unite abbiano le risorse necessarie per le proprie attività di lotta al razzismo e alla discriminazione razziale.

Per raggiungere tali obiettivi e per fornire soluzioni a lungo termine che prevedano azioni decisive da applicare giorno per giorno, sono necessari lo sforzo ed il contributo di tutti gli attori coinvolti nella lotta contro il razzismo, la discriminazione

razziale, la xenofobia e l'intolleranza: individui, governi, organizzazioni inter- e non-governative, organi e agenzie specializzate delle Nazioni Unite. Fu pertanto necessario creare un quadro il più ampio possibile di attori da coinvolgere e azioni da portare avanti fin dall'inizio.

Nel 1998 l'Assemblea Generale designò Mary Robinson, Alto Commissario delle Nazioni Unite per i Diritti Umani, come Segretario Generale della Conferenza Mondiale contro il razzismo, la discriminazione razziale, la xenofobia e la relativa intolleranza. Inoltre l'Assemblea Generale invitò gli Stati e le organizzazioni regionali a stabilire, a livello nazionale o regionale, strutture di coordinamento responsabili della promozione e preparazione della Conferenza nonché della sensibilizzazione dell'opinione pubblica sulla stessa.

Gli Stati, le Organizzazioni regionali, internazionali, inter-governative e non-governative sono stati coinvolti nella preparazione della Conferenza con la richiesta di organizzare incontri, intraprendere studi e analisi, sottomettere raccomandazioni. Un contributo attivo è stato chiesto anche e soprattutto a tutti gli organi e le agenzie specializzate delle Nazioni Unite, in special modo a quei meccanismi direttamente impegnati contro il razzismo e la discriminazione razziale come, ad esempio, il Comitato sull'Eliminazione della Discriminazione Razziale, la Commissione dei Diritti Umani, la Sottocommissione per la promozione e la protezione dei Diritti Umani, il Relatore Speciale sulle forme contemporanee di razzismo, discriminazione razziale, xenofobia e relativa intolleranza.

Si è venuto così a creare un processo preparatorio articolato e dalle molteplici sfaccettature che avrebbe impegnato per due anni tutta la comunità internazionale in un lungo e fitto calendario di incontri.

Per quanto riguarda l'Italia tutto il processo ha richiesto un impegno costante che ha coinvolto tutte le amministrazioni competenti in uno sforzo corale ed articolato allo scopo di elaborare una posizione coerente e corrispondere e reagire alle proposte ed ipotesi di lavoro che via via si sono andate manifestando soprattutto a livello di

coordinamento dell'Unione Europea e nel quadro della Commissione ONU dei Diritti Umani.

Fu, infatti, proprio durante la 55ma sessione della Commissione dei Diritti Umani delle Nazioni Unite nel 1999 che venne istituito il lavoro preparatorio con la creazione del primo working group ad hoc sul razzismo. Da allora il working group si è riunito ad ogni sessione della Commissione sui Diritti Umani e in varie altre occasioni (marzo e maggio 2001) a seconda del progresso e delle necessità dei lavori. Altri eventi, quali ad esempio consultazioni informali e seminari di esperti su argomenti specifici (vedi calendario degli eventi in allegato), si sono inoltre aggiunti a completamento dell'intero processo.

- Le Conferenze preparatorie regionali

La preparazione della Conferenza Mondiale è stata strutturata in 4 grandi Conferenze Regionali per l'Europa, l'Africa, le Americhe e l'Asia. Ognuna di esse ha visto tutti gli Stati appartenenti ai rispettivi Gruppi Regionali impegnarsi in uno sforzo negoziale collettivo per arrivare all'elaborazione di documenti finali che evidenziassero di volta in volta non solo problemi e aspetti comuni del razzismo e della discriminazione razziale, ma anche forme e manifestazioni locali di tali fenomeni. Alla ferma condanna comune di ogni forma di razzismo, discriminazione razziale, xenofobia e relativa intolleranza e alla giusta richiesta unanime di rimedi per le vittime di tali fenomeni si sono così aggiunte anche richieste e, a volte, rivendicazioni di natura particolare che riflettevano esigenze più prettamente connesse a fattori storici, economici o politici locali. Ne sono emersi documenti concentrati su questioni diverse che, se da un lato hanno senz'altro contribuito ad arricchire il dibattito e a renderlo più multidisciplinare e organico, dall'altro lato hanno comunque creato complicazioni soprattutto a livello di stesura dei documenti finali della Conferenza Mondiale.

La prima delle quattro Conferenze Regionali si è svolta nell'abito del Consiglio d'Europa a Strasburgo nell'ottobre 2000 ed è stata presieduta dall'Italia dato che si è tenuta nel semestre di Presidenza italiana (maggio-novembre 2000). Questo non solo ha permesso all'Italia di svolgere un ruolo particolare durante i negoziati a livello europeo, ma ha anche implicato il suo coinvolgimento in seno a tutti gli organi direttivi (Bureau e Comitati) della Conferenza Mondiale durante tutto il processo preparatorio e durante la Conferenza stessa.

Dal punto di vista dei contenuti, a Strasburgo ci si è impegnati nella ricerca di soluzioni comuni ad alcuni dei problemi e aspetti più evidenti e dolorosi delle società europee come ad esempio la xenofobia, la ripulsa degli emigranti e dei rifugiati, l'atteggiamento nei confronti delle minoranze etniche, l'impatto negativo dei media e delle nuove tecnologie come Internet nel presentare stereotipi e realtà distorte riguardo alle vittime di razzismo e discriminazione razziale, il risorgere di ideologie basate sulla superiorità razziale. E si sono anche sottolineati aspetti positivi come il consolidamento dei valori fondamentali di democrazia, pace, libertà, uguaglianza, il ruolo dell'educazione, soprattutto dell'educazione ai diritti umani, l'utilità di corsi di formazione per agenti e funzionari pubblici, la possibilità di ricorsi legali per le vittime. In tutto questo la Conferenza Europea di Strasburgo è stata la sola delle Conferenze Regionali a concentrarsi sulle forme contemporanee di razzismo e a conferire ai documenti sottoscritti dai Ministri dei 43 paesi del Consiglio D'Europa (Dichiarazione Politica e Conclusioni Generali) l'aspetto di veri e propri impegni concreti per liberare le società europee dalle patologie razziali. Un ulteriore tratto caratteristico della Conferenza Europea è stato rappresentato dal ruolo preminente e paritetico delle rappresentanze della società civile. Infatti, sotto la conduzione dell'Italia, la Conferenza di Strasburgo è stata l'unica ad accettare che le ONG partecipassero alla redazione dei testi dei documenti e intervenissero ai dibattiti su un piano di assoluta parità e in assoluta libertà.

La Seconda Conferenza Regionale, svoltasi a Santiago del Cile dal 5 al 7 dicembre 2000, ha visto la partecipazione di delegazioni provenienti dai paesi dell'America del Nord, del Centro, del Sud e dei Caraibi.

A questa Conferenza si deve la prima strutturazione dei documenti di lavoro in temi specifici e con un'elencazione delle vittime e delle varie forme di discriminazione. In un certo senso si è voluto dare ai documenti una struttura di immediata e facile accessibilità e consultazione, anche se è evidente che questa organizzazione dei lavori è servita soprattutto a riflettere quelli che risultano essere poi i temi cruciali della regione: popolazioni indigene e rispetto dei loro diritti umani, situazione di persistente discriminazione, esclusione e marginalizzazione degli Afro-LatinoAmericani, discriminazione insinuante e poco apparente nei confronti del meticciano, politiche adeguate per i migranti. Importante è stato anche il riconoscimento delle vittime di forme multiple di discriminazione che vanno dalle donne ai bambini, dai malati di AIDS alle vittime di povertà ed esclusione sociale. Si è avuta infine anche una menzione della schiavitù e delle altre forme di schiavitù nei confronti degli Afro-Americani e delle popolazioni indigene che hanno purtroppo negativamente caratterizzato la storia delle Americhe. Riconoscendo che tali pratiche sono risultate in sostanziali e perduranti danni economici, politici e culturali, sono stati richiesti altrettanto sostanziali sforzi nazionali e internazionali per riparare a tali danni nella forma di politiche, programmi e misure da parte degli stati che ne hanno beneficiato materialmente nei confronti di quelli che ne sono state vittime.

La Conferenza Regionale per l'Africa si è tenuta a Dakar dal 22 al 24 gennaio 2001 ed è stata caratterizzata soprattutto sulle necessità da un lato di non dimenticare un passato doloroso e troppo spesso tragico, dall'altro di non abbassare la guardia di fronte a fenomeni che purtroppo si ripetono e non diminuiscono di intensità.

Nel continente dell'Apartheid e del colonialismo, della schiavitù e della tratta negriera, non è mancata l'occasione di ricordare e condannare tali fenomeni. L'attenzione è stata, comunque, rivolta anche alle grandi sfide moderne dell'Africa, soprattutto in un contesto di globalizzazione dove i divari sono accentuati e la discriminazione e l'esclusione aumentano la marginalizzazione di questo continente: estrema povertà, instabilità politica ed economica, grandi epidemie come l'AIDS, discriminazione multipla, pluralità multi-etnica e multi-culturale. Tuttavia il principale tema di rivendicazione del mondo dei Paesi in Via di Sviluppo africani è stato senz'altro quello delle compensazioni dei torti subiti durante i secoli. Attraverso un collegamento quasi di causa-effetto tra schiavitù e razzismo, i paesi dell'Africa, soprattutto quelli più estremisti ed intransigenti, hanno rivendicato a gran voce un riequilibrio dei danni mediante finanziamenti e fondi di solidarietà.

Infine l'ultima delle Conferenze Regionali, quella Asiatica, si è svolta a Teheran dal 19 al 21 febbraio 2001. Anche in questo caso i temi più strettamente regionali sono stati quelli più dibattuti. In un continente così ricco di culture e religioni era ovvio che l'attenzione si focalizzasse soprattutto sul principio del rispetto della diversità culturale per contrastare ogni tipo di razzismo e negare il principio della superiorità di una cultura sulle altre. Solo il dialogo, la comprensione reciproca, l'accettazione della diversità culturale possono portare ad un effettivo pluralismo. Nonostante i numerosi appelli a tali principi, non si è mancato di sottolineare in seno a questa Conferenza il problema israelo-palestinese condannando da più parti la politica del regime sionista come razzista se non addirittura equiparandola all'Apartheid. La Conferenza è stata anche l'occasione per mettere in guardia da nuove forme di razzismo strisciante citando in particolare l'islamofobia diffusa nelle società occidentali nei confronti degli emigranti musulmani. Un ultimo punto da sottolineare è che la Conferenza di Teheran ha evidenziato, ancor più che quelle di Santiago e

Dakar, quanto le ONG siano state tenute lontane dai negoziati e da una partecipazione attiva ai dibattiti e all'elaborazione dei documenti.

Date queste premesse e viste le diverse prospettive di analisi dei problemi e delle questioni di maggior rilievo era da prevedere fin da questa fase negoziale che il percorso per Durban sarebbe stato irto di ostacoli, lungo e faticoso. E infatti le prime difficoltà sono sorte subito in occasione dei gruppi di lavoro informali e dei Comitati Preparatori.

- I Comitati preparatori ed i gruppi di lavoro informali

Al termine del processo preparatorio delle Conferenze Regionali, il segretariato della Conferenza ha prodotto una bozza di documento contenente la Dichiarazione Politica ed il Programma d'Azione che avrebbe dovuto servire da documento negoziale di base in preparazione di quello finale da adottare a Durban. Tuttavia, durante il primo gruppo di lavoro intersessionale, tenutosi a Ginevra dal 6 al 9 marzo 2001, è subito emersa l'insoddisfazione da parte dei gruppi regionali asiatico, africano e latino-americano circa questo documento del segretariato. L'insoddisfazione riguardava soprattutto l'insufficiente inclusione nella bozza di riferimenti ai rispettivi documenti conclusivi delle Conferenze Regionali. Dopo lunghi ed estenuanti dibattiti è emersa la richiesta unanime dei tre gruppi regionali di disporre di un documento di compilazione che comprendesse tutti i punti compresi nei 4 documenti regionali con l'intenzione di annullare la bozza del segretariato. In seguito alla ferma opposizione dei gruppi occidentale ed est-europeo è stato infine raggiunto un compromesso che ha portato ad una "compilation" formata dai 4 documenti regionali e dal testo proposto dal segretariato ordinati secondo un criterio tematico.

L'analisi ed il negoziato di ogni singolo paragrafo del risultante documento, di dimensioni enciclopediche, ha implicato la riunione di un ulteriore gruppo di lavoro