

# *Diritti umani: Rapporti periodici dell'Italia all'ONU*

Grazie alla collaborazione del Ministero per gli Affari Esteri, e in particolare dell'Ambasciatore Francesco Mezzalama, Rappresentante dell'Italia alla Commissione dei diritti dell'uomo delle Nazioni Unite, pubblichiamo il testo integrale degli ultimi due Rapporti che l'Italia è obbligata a presentare periodicamente ad appositi organi operanti nel sistema delle Nazioni Unite.

La presentazione del primo Rapporto risponde a quanto previsto dall'articolo 40 del Patto internazionale sui diritti civili e politici, che stabilisce:

«1. Gli Stati parti del presente Patto si impegnano a presentare rapporti sulle misure che essi avranno adottate per dare attuazione ai diritti riconosciuti nel presente Patto, nonché sui progressi compiuti nel godimento di tali diritti:

a) entro un anno dall'entrata in vigore del presente Patto rispetto a ciascuno degli Stati parti;

b) Successivamente, ogni volta che il Comitato ne farà richiesta.

2. Tutti i rapporti sono indirizzati al Segretario generale delle Nazioni Unite, che li trasmette per esame al Comitato. I rapporti indicano, ove del caso, i fattori e le difficoltà che influiscano sull'applicazione del presente Patto.

3. Il Segretario generale delle Nazioni Unite, previa consultazione col Comitato, può trasmettere agli istituti specializzati interessati copia di quelle parti dei rapporti che possono riguardare i campi di loro competenza.

4. Il Comitato studia i rapporti presentati dagli Stati parti del presente Patto. Esso trasmette agli Stati parti i propri rapporti e le osservazioni generali. Il Comitato può anche trasmettere al Consiglio economico e sociale tali osservazioni, accompagnate da copie dei rapporti ricevuti dagli Stati parti del presente Patto.

5. Gli Stati parti del presente Patto possono presentare al Comitato i propri rilievi circa qualsiasi osservazione fatta ai sensi del paragrafo 4 del presente articolo».

La presentazione del secondo Rapporto è in base all'articolo 9 della Convenzione internazionale sulla eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale, entrata in vigore il 4 gennaio 1969, che stabilisce:

«1. Gli Stati parti si impegnano a sottoporre al Segretario generale delle Nazioni Unite, perché lo trasmetta al Comitato sulla eliminazione della discriminazione razziale, un rapporto sulle misure legislative, giudiziarie, amministrative e altre che essi hanno adottato

in applicazione delle previsioni della presente Convenzione: a) entro un anno dall'entrata in vigore della Convenzione per lo Stato interessato; b) in seguito, ogni due anni e ogni volta che il Comitato ne faccia richiesta. Il Comitato può richiedere ulteriori informazioni agli Stati parti.

2. Il Comitato è tenuto a riferire annualmente, attraverso il Segretario generale, all'Assemblea generale delle Nazioni Unite sulle sue attività e può fare suggerimenti e raccomandazioni generali in base all'esame dei rapporti e delle informazioni ricevute dagli Stati parti. Tali suggerimenti e raccomandazioni generali saranno riferite all'Assemblea generale insieme con i commenti, se esistenti, degli Stati parti».

Questa della rendicontazione periodica è la prima e più estesa forma di controllo internazionale, e quindi di garanzia, sulla applicazione delle norme contenute nei trattati e nelle convenzioni internazionali in materia di diritti umani.

Si ricorda che le altre forme di garanzia internazionale consistono nella possibilità che:

a) uno stato deferisca presso appositi comitati internazionali un altro stato di cui alleghi la violazione di diritti umani (esempio, art. 41 del Patto internazionale sui diritti civili e politici);

b) un individuo inoltri comunicazione individuale presso appositi comitati internazionali contro lo stato di appartenenza, di cui adduca la violazione di diritti umani (esempio, Protocollo facoltativo annesso al Patto citato);

c) un individuo faccia ricorso contro lo stato di appartenenza presso le Commissioni dei diritti dell'uomo europea e interamericana e, attraverso queste, giunga fino alle rispettive Corti dei diritti dell'uomo.

Una ulteriore forma di garanzia internazionale è quella delle cosiddette *procedure speciali*, esperite dalla Commissione dei diritti dell'uomo delle Nazioni Unite nei casi di violazioni estese e flagranti dei diritti umani. In pratica, la Commissione nomina un *Rapporteur speciale* per l'effettuazione di indagini sul posto.

*Il grado di efficacia della garanzia tramite rendicontazione periodica è direttamente proporzionale al grado di pubblicità data ai Rapporti. Quanto più questi sono conosciuti, tanta maggiore probabilità avrà il controllo internazionale – intergovernativo e nongovernativo – di operare.*

*Donde la responsabilità delle pubbliche istituzioni, dei mass media e degli istituti di studi e ricerche in materia di diritti umani.*

*Questi rapporti rilevano anche ai fini del miglioramento della qualità della vita politica, sociale e culturale interna ai singoli paesi. I rapporti sono preziosi strumenti che, periodicamente e organicamente, fanno il punto "sullo stato dei diritti umani" in un determinato paese. È evidentemente necessario che il "punto" sia fatto in modo obiettivo e completo.*

*È pertanto auspicabile che il Parlamento, attraverso una apposita Commissione permanente, prenda visione dei rapporti e dedichi almeno una seduta plenaria all'anno, organicamente, alla trattazione della materia.*

*È altresì auspicabile che alla elaborazione dei rapporti, confidata finora in via esclusiva al Comitato interministeriale dei diritti dell'uomo, istituito con Decreto del Ministro per gli Affari Esteri del 15 febbraio 1978, partecipi una rappresentanza di organizzazioni nongovernative specializzate nella promozione e nella difesa di tutti i diritti dell'uomo e dei popoli: civili, politici, economici, sociali, culturali, individuali e collettivi.*

*Una più puntuale attenzione e una più diffusa partecipazione alla materia sono tali da assicurare costante, adeguata attuazione all'articolo 2 della nostra Costituzione.*

## *Il Rapporto del Governo italiano relativo alla applicazione del Patto internazionale sui diritti civili e politici*

### *Introduzione*

Nel 1981 il Governo italiano ha inviato al Segretario generale delle N.U. il primo rapporto sul Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici. Il presente rapporto, che copre un arco di tempo che va dal 1981 al 1987, è stato predisposto utilizzando gli stessi metodi seguiti per la redazione del primo rapporto. Le informazioni di base sulla struttura del sistema giuridico italiano, sulle norme essenziali della Costituzione, sui vari provvedimenti normativi entrati in vigore per l'adattamento dell'ordinamento italiano alle norme internazionali, sono state raccolte ed illustrate nel primo rapporto. Il presente rapporto costituisce un aggiornamento sistematico delle misure adottate nel periodo di tempo considerato ed una illustrazione di alcuni fra i più importanti eventi che si sono verificati in Italia, per i quali sono state invocate le disposizioni o principi contenuti nel Patto.

Il rapporto è stato discusso ed approvato nell'ambito del Comitato Interministeriale dei Diritti dell'Uomo, che sistematicamente esamina e discute i problemi in materia di diritti umani, assicurando una collaborazione continua fra le competenti amministrazioni dello Stato.

Nel presente rapporto sono stati omessi i paragrafi relativi ad alcuni articoli, in quanto, in relazione alle disposizioni in essi contenute, non vi sono elementi informativi nuovi da segnalare in aggiunta a quelli già contenuti nel precedente rapporto. Per tale motivo non vengono presi in considerazione, nel presente rapporto, gli artt. 1, 4, 5, 6, 11, 12, 15, 16, 18, 19, 21, 22, 25 e 26.

### Articolo 2

#### *(Garanzia dei diritti dell'uomo e dei mezzi di ricorso)*

##### 1. Istituzione del difensore civico nazionale.

Nell'arco di tempo considerato nel presente rapporto, è da segnalare un progetto preliminare di legge, a livello nazionale, relativo alla istituzione del difensore civico, che è stato oggetto, negli anni ottanta, di verifiche e di approfondimenti da parte di organismi e amministrazioni dello Stato e locali.

2. Il dibattito sull'istituzione in Italia del difensore civico si è sviluppato a partire dalla seconda metà degli anni '60 sia nell'ambito della dottrina giuridica che nel mondo politico. Da allora l'istituto in questione è stato accolto anche da noi in numerosi statuti regionali ed è attualmente oggetto di uno studio per la sua introduzione nell'ordinamento nazionale.

3. In Italia l'istituto del difensore civico ha trovato una prima realizzazione a livello regionale. Infatti, numerose sono le regioni che hanno provveduto alla sua istituzione: il Lazio, la Toscana, l'Umbria, la Campania, la Lombardia, il Friuli Venezia Giulia, la Puglia, le Marche, il Piemonte e l'Emilia Romagna; il difensore

civico è stato inoltre introdotto nelle provincie di Trento e Bolzano e nel Comune di Parma.

Anche per quanto riguarda l'operatività dell'istituto a livello regionale, il difensore civico è diretto ad operare come organismo di mediazione tra i cittadini e l'Amministrazione Regionale, verificando le regolarità e la speditezza dei procedimenti amministrativi, individuando i comportamenti ingiustificati della Amministrazione, e, nel caso, sollecitando l'emanazione di provvedimenti di giustizia.

4. Secondo il progetto di legge presentato in Parlamento, a livello nazionale il difensore civico agirebbe a tutela dell'individuo nei confronti della Pubblica Amministrazione. A questo fine egli vigila sul corretto funzionamento degli uffici della Pubblica Amministrazione, intervenendo laddove si verificano abusi, disfunzioni e ritardi di tali uffici nell'espletamento della loro attività, anche al di fuori delle ipotesi di illegittimità di atti o di comportamenti amministrativi.

5. Ogni individuo quindi, o gruppo di individui che si ritengano danneggiati da un comportamento attivo o omissivo della pubblica amministrazione può chiedere l'intervento del difensore civico.

La richiesta di intervento deve essere preceduta da una istanza scritta alla amministrazione alla quale si attribuisca l'azione o la omissione di cui al comma precedente. Decorsi 30 giorni dall'istanza senza che ne abbia ricevuto risposta, o ne abbia ricevuta una insoddisfacente, l'interessato può chiedere per iscritto l'intervento del difensore civico allegando copia dell'istanza presentata e dell'eventuale risposta fornita dall'amministrazione. La richiesta è inammissibile qualora sul medesimo oggetto sia stato presentato un ricorso amministrativo o giurisdizionale.

Ove tale ricorso non sia stato ancora proposto la richiesta sospende per sei mesi i termini per ricorsi amministrativi o giurisdizionali esperibili.

6. Il difensore civico, valutata la fondatezza e la regolarità dell'istanza presentata dal cittadino, deve richiedere all'organo interessato della pubblica amministrazione di procedere congiuntamente con il suo ufficio, nel termine di 30 giorni, agli accertamenti necessari. Sulla base degli accertamenti acquisiti il difensore civico entro i successivi 30 giorni, indica all'organo interessato gli eventuali adempimenti del caso dandone immediata notizia al ricorrente. Secondo il progetto di legge per la disciplina dell'istituto a livello nazionale, la nomina del difensore civico verrebbe effettuata dal Presidente della Repubblica all'interno di una rosa di candidati designanti da ciascun ramo del Parlamento nel numero massimo di 8. Il mandato del difensore civico avrebbe la durata di 6 anni non rinnovabile e la sua attività non è perseguibile per gli atti compiuti nell'esercizio delle sue funzioni.

### Articolo 3

#### *(Parità giuridica dell'uomo e della donna)*

7. Il precedente rapporto ha preso in particolare considerazione la legge del 19 maggio 1975 n. 151 che conteneva disposizioni di notevole rilievo in materia di uguaglianza dei coniugi.

8. Negli anni successivi al 1980, sono state modificate completate e definite alcune leggi in particolare ambiti dell'attività e della sicurezza sociale. In parziale modifica della legge 19 maggio 1975 n. 151 la legge 21 aprile 1983 n. 123 ha

previsto nell'art. 1 che il coniuge straniero o apolide di cittadino italiano può acquistare la cittadinanza italiana quando risieda da almeno sei mesi nel territorio della Repubblica ovvero dopo tre anni dalla data del matrimonio se non vi è stato scioglimento, annullamento o cessazione degli effetti civili e se non sussista separazione legale. La normativa recentemente introdotta sta ad indicare che nell'ordinamento italiano:

a. il matrimonio con uno straniero non incide automaticamente sulla cittadinanza della sposa;

b. il mutamento della cittadinanza del marito durante il matrimonio non implica automaticamente il cambiamento di cittadinanza della moglie;

c. l'eventuale acquisto, da parte della donna, di una cittadinanza straniera *jure matrimonii* non comporta perdita della cittadinanza italiana a meno che non sia una rinuncia espressa;

d. lo straniero o apolide che sposi una cittadina italiana acquista la cittadinanza italiana in conformità dell'art. 1 della Legge 21 aprile 1983 n. 123.

9. Circa la possibilità che la donna trasmetta la cittadinanza ai propri figli, deve ricordarsi che anche questa materia ha subito una complessa evoluzione: la sentenza del 9 febbraio 1983 n. 30 della Corte Costituzionale ha, infatti, dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 della Legge 13 giugno 1912 n. 555 nella parte in cui non prevedeva la trasmissione della cittadinanza per nascita *jure sanguinis* al figlio di madre cittadina; e l'art. 5 della citata legge del 1983 prevede che è cittadino italiano il figlio minore, anche adottivo, di padre cittadino o di madre cittadina e che, nel caso di doppia cittadinanza, il figlio dovrà optare per una sola cittadinanza entro un anno dal raggiungimento della maggiore età. Tale norma si applica sia nel caso dei figli legittimi sia in quello di figli naturali riconosciuti.

10. La parità giuridica tra i sessi nell'ambito del lavoro – che come è noto, è costituzionalmente garantita – è ribadita dalla normativa in materia e particolarmente dalla Legge 903/77 che, tra l'altro, abroga ogni disposizione legislativa e dichiara la nullità dei contratti collettivi o individuali di lavoro dei regolamenti interni delle imprese e degli statuti professionali in contrasto con tale principio.

La successiva legge 1 aprile 1981 n. 121 ne ha confermato espressamente la valenza anche in riferimento all'ordinamento della Pubblica Sicurezza. Infatti, l'art. 25 ha stabilito che la Polizia di Stato espleta i servizi di istituto con personale maschile e femminile e con parità di attribuzioni, di funzioni, di trattamenti economici e di progressioni di carriera.

Sembra tuttavia opportuno sottolineare che, nel periodo in esame, l'attività dei pubblici poteri – in coerenza con gli orientamenti comunitari – si è caratterizzata non solo sul versante normativo, ma anche e soprattutto attraverso l'attuazione di specifiche politiche tese ad attuare nella realtà la piena ed effettiva parità tra i sessi, diffondendo la consapevolezza dei relativi diritti. In tale ottica è stato istituito (D.M. 8 ottobre 1982) presso il Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale, un Comitato nazionale per l'attuazione dei principi di parità di trattamento e di opportunità delle lavoratrici, avente una pluralità di attribuzioni consultive e propositive funzionali alla rimozione delle discriminazioni, anche indirette.

Con le medesime finalità ha operato, presso la Presidenza del Consiglio, la Commissione Nazionale per la realizzazione della parità tra uomo e donna, istituita

con D.P.C.M. del 12 giugno 1984. L'attività dei due organismi si è concretizzata in molteplici direzioni. In particolare, il Comitato – come si desume dal volume allegato, contenente l'indicazione degli interventi fin qui svolti – non ha solo collaborato per la definizione di ipotesi legislative, ma si è anche posto come interlocutore per le singole fattispecie, fornendo pareri in riferimento a circostanze concrete.

Nell'ambito del ruolo della Commissione per la diffusione dei diritti fra le donne, si segnala la pubblicazione del «Codice donna» nel quale è stata compresa tutta la normativa italiana e internazionale riguardante i diritti delle donne.

11. Nel campo penale, valido riferimento al problema trattato sono gli artt. 146 e 147 del codice penale riguardanti il rinvio obbligatorio ed il rinvio facoltativo dell'esecuzione della pena nei confronti della donna incinta o di donna che ha partorito da meno di sei mesi, nel primo caso e di donna che ha partorito da più di sei mesi, nel secondo. Tra le norme contenute nel codice di procedura penale si può citare l'art. 247 c.p.p. sulla custodia in casa della donna incinta (aggiunto come legge 16 giugno n. 517); l'art. 335 riguardante la perquisizione personale sul corpo della donna, l'art. 259 (aggiunto con la stessa legge del 1955) concernente la sospensione del mandato di cattura nei riguardi di donna incinta o che allatta; l'art. 589 sul differimento di pena.

12. L'impegno dell'Italia in relazione alle problematiche della parità tra i sessi, si è manifestato anche sul piano comunitario, attraverso il sostegno alle politiche adottate dalla CEE al fine di promuovere la parità di opportunità e di trattamento per le donne, politica soprattutto perseguita con le seguenti Direttive:

– Direttiva del Consiglio 10 febbraio 1975 relativa all'applicazione del principio della parità delle retribuzioni tra i lavoratori di sesso maschile e quelli di sesso femminile (75/117/CEE);

– Direttiva del Consiglio 9 febbraio 1976 relativa all'attuazione del principio della parità di trattamento fra gli uomini e le donne per quanto riguarda l'accesso al lavoro, alla formazione professionale ed alle condizioni di lavoro (76/207/CEE);

– Direttiva del Consiglio 19 dicembre 1978 relativa alla graduale attuazione del principio di parità di trattamento tra gli uomini e le donne in materia di sicurezza sociale (79/7/CEE);

– Direttiva del Consiglio 11 dicembre 1986 relativa all'applicazione del principio di parità di trattamento fra gli uomini e le donne che esercitano una attività autonoma, ivi comprese le attività nel settore agricolo e relativa altresì alla tutela della maternità (86/613/CEE). Degna di nota è la Raccomandazione CEE n. 84/635 del dicembre 1984 concernente le azioni positive in favore delle donne ed idonea ad affrontare alle radici il problema del lavoro femminile mediante la definizione di strumenti che, tenendo conto della complessità di aspetti, rinnovano non solo le discriminazioni giuridiche e dirette, ma anche quelle indirette.

In tale ottica, è all'esame del Parlamento un disegno di legge che percepisce nel nostro ordinamento la Raccomandazione CEE.

13. Nell'ambito sempre delle iniziative CEE, oltre alle numerose Risoluzioni (Risoluzione del Consiglio 12 luglio 1982 relativa alla promozione della parità delle possibilità per le donne; Risoluzione del Consiglio 7 giugno 1984 relativa alle azioni per risolvere il problema della disoccupazione femminile; Risoluzione del Consiglio 3 giugno 1985 n. 85/C166/01 che contempla un programma per la

promozione dell'uguaglianza tra ragazze e ragazzi in materia di istruzione) vanno ricordati due programmi di azione comunitaria a medio termine volti a promuovere la parità per le donne attraverso misure e azioni per le sole donne o anche rimuovendo gli ostacoli che di fatto impediscono la realizzazione di tale parità.

L'impegno dei pubblici poteri sul piano nazionale si è concretizzato rendendo operanti gli impegni assunti a livello comunitario, in particolare con la legge 9 dicembre 1977 n. 903.

Nella medesima prospettiva si sono registrati provvedimenti normativi che consentono l'articolazione degli interventi nell'ambito regionale.

In particolare, la legge 19 dicembre 1984 n. 863 - Misure urgenti a sostegno ed a incremento dei livelli occupazionali - ha previsto la figura del consigliere per l'attuazione dei principi di parità di trattamento in materia di lavoro.

Successivamente la legge 28 febbraio 1987, n. 56 - recante norme sull'organizzazione del mercato del lavoro - ne ha definito la funzione, stabilendo espressamente che la Commissione centrale per l'impiego è integrata da un membro con voto consultivo nominato dal Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale con funzione di consigliere per l'attuazione dei principi di parità di trattamento tra uomo e donna in materia di lavoro (art. 4).

Il successivo art. 5 indicando le competenze di tale Commissione, precisa che - qualora vi siano fondati motivi per ritenere che sussista la violazione della legge 9 dicembre n. 903 - avvalendosi dell'Ispettorato del Lavoro e della consulta del Comitato nazionale per l'attuazione dei principi di parità di trattamento ed uguaglianza di opportunità tra lavoratori e le lavoratrici possono effettuare indagini presso le imprese sull'osservanza del principio di parità.

I datori di lavoro sono tenuti a fornire informazioni sui criteri e sui motivi delle selezioni.

Tutte queste iniziative si collocano nell'ambito di una politica complessiva, unitaria, le cui linee essenziali sono state tracciate nel Piano d'azione nazionale elaborato dalla citata Commissione presso la Presidenza del Consiglio, Piano che auspica l'individuazione e l'attivazione di interventi volti ad eliminare le persistenti discriminazioni tra i sessi, a rimuoverne le cause, ad assicurarne specifiche forme di promozione delle donne.

Si segnala, infine, che l'Italia ha ratificato il 14 marzo 1985, n. 132 la Convenzione delle Nazioni Unite sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione nei confronti della donna.

Tale ratifica si inserisce in una politica di costante adeguamento agli strumenti internazionali il che ha tra l'altro condotto alla ratifica delle Convenzioni O.I.L. vigenti in materia.

## Articolo 7

*(Tortura e altri trattamenti lesivi della persona umana)*

### *I. Osservazioni generali*

14. Giova ricordare che il codice di procedura penale e l'ordinamento penitenziario italiano non consentono in nessun caso l'impiego della tortura, di trattamenti crudeli, disumani e degradanti nei confronti di persone inquisite, o che

si trovino in stato di custodia cautelare o che stiano spiando una pena. Tali comportamenti, se posti in essere, costituiscono reato e sono puniti a norma del codice penale. Ove non ricorra lo specifico reato previsto dall'art. 608 del codice penale, i fatti vengono qualificati in conformità alle ipotesi criminose previste per le singole fattispecie.

15. Episodi di violenza nei confronti di persone inquisite vengono tuttavia sporadicamente denunciati, trovando occasione in istruttorie in corso di svolgimento per gravi reati, in ordine ai quali da una parte i presunti colpevoli tengono di solito una posizione di completo rigetto delle accuse, dall'altra gli inquirenti possono risentire dell'ansia della ricerca della verità, tanto più quando si procede per fatti criminosi che abbiano colpito appartenenti a forze dell'ordine. Tali episodi sono riprovati dall'opinione pubblica ed oggetto di controllo in sede parlamentare nonché d'esposti e denunce dei privati interessati e di enti ed associazioni umanitarie.

In particolare, l'opinione pubblica ha seguito con particolare interesse due diverse vicende, che sono apparse, per opposti motivi, indicative dell'eccezionalità di alcuni episodi e dell'immediata reazione da parte degli organi dello Stato. Da una parte l'episodio concernente la morte di Marino Salvatore che, a seguito di un interrogatorio da parte di agenti di polizia, e sottoposto a violenze e maltrattamenti, è deceduto, in circostanze che sono state oggetto di provvedimenti disciplinari mentre la procedura giudiziaria è tuttora in corso. Dall'altro, l'episodio concernente presunte violenze commesse da parte di appartenenti a forze di polizia nei confronti di alcuni inquisiti, in relazione ai fatti che portarono alla liberazione del Generale Dozier, sequestrato da un gruppo di estremisti.

16. In Italia, non solo la tortura, ma qualsiasi forma di violenza nei confronti di persone arrestate o detenute sono espressamente sanzionate dalla Costituzione, come già, ampiamente esposto nel precedente rapporto e punite dalla legge penale.

A controprova della scrupolosa osservanza del dettato costituzionale è la circostanza che eventuali ed episodiche situazioni di dubbia liceità sono oggetto di verifica giudiziaria.

17 In ogni caso, non si può dubitare che in Italia, l'opinione pubblica non sia posta al corrente di eventi o di notizie che suscitano attenta e viva emozione. Infatti i dibattimenti dei processi sono pubblici, come sono pubblicate le sedute delle due camere parlamentari, anche nei casi in cui i Ministri sono chiamati a riferire nelle diverse sedi di sindacato parlamentare; libera, è altresì, la stampa.

A quanto premesso si aggiunga che la disciplina della carcerazione preventiva, oggi custodia cautelare, è stata radicalmente modificata con legge 28 luglio 1984 n. 398: di conseguenza, nel corso degli ultimi due anni numerosi detenuti fra cui molti degli imputati per fatti terroristici ed eversivi hanno riacquisito la libertà.

Costoro avrebbero agevolmente ed impunemente potuto riferire in ordine ad episodi di violenza subiti da loro stessi o da altri detenuti, il che non si è verificato. Anche in situazioni eccezionali come quelle vissute nei periodi della lotta contro il terrorismo, la magistratura e le forze di polizia, non hanno rinunciato ad essere espressione corretta di uno Stato democratico e di diritto, così come non si sono tollerate parentesi di impunità per quei fatti, risalenti agli anni '81 e '82.



Per i fatti accertati e sui quali si giudica, sembrano essere ben lontani da ciò che comunemente si intende per «pratica della tortura».

18. Si desidera ricordare, infine, che il 25 novembre 1987 è stata firmata dall'Italia la Convenzione europea sulla prevenzione della tortura e dei trattamenti disumani e degradanti.

## II. Esperimenti medici e scientifici sull'uomo

19. Per quanto riguarda la sperimentazione dei farmaci sull'uomo hanno particolare rilevanza i decreti del Ministero della Sanità 28 luglio 1977 (G. U. 9 agosto 1977 n. 216) e 25 agosto 1977 (G. U. 1 settembre 1977 n. 238) e la circolare n. 35 del 9 aprile 1975 dello stesso Ministero, concernente l'accertamento della composizione e della innoquità dei prodotti farmaceutici di nuova istituzione di cui all'art. 1 - Lettera 1 della l. 7 agosto 1973 n. 519, che attribuisce all'Istituto Superiore della Sanità l'accertamento della composizione ed innoquità prima che i farmaci siano usati nella sperimentazione clinica.

20. In materia di trapianti da cadavere è stata promulgata la legge 2 dicembre 1975 n. 644 che richiama gli artt. 1 e 2 del Regolamento di polizia mortuaria (R.D. 21 dicembre 1942 n. 1880 successivamente modificato dal Regolamento di cui al D.P.R. 21 ottobre 1975 n. 803). Tale legge si estende in 24 articoli al primo dei quali viene affermato che è consentito il prelievo di parti di cadavere a scopo di trapianto terapeutico, rimanendo altresì vietato il prelievo dal cadavere dello encefalo e delle ghiandole della sfera genitale e della procreazione.

Nell'art. 4 viene affermato che nei soggetti affetti da lesioni cerebrali primitive e sottoposti a rianimazione presso enti ospedalieri od istituti universitari, la morte si verifica quando in essi venga riscontrata la contemporanea presenza delle seguenti condizioni:

1. stato di coma profondo accompagnato da:
  - a) atonia muscolare;
  - b) ariflessia tendinea dei muscoli scheletrici innervati dai nervi cranici;
  - c) indifferenza dei riflessi plantari;
  - d) midriasi paralitica con assenza del riflesso corneale e del riflesso pupillare alla luce;
2. assenza di respirazione spontanea, dopo sospensione per 2 minuti primi di quella artificiale;
3. assenza di attività elettrica cerebrale, spontanea e provocata.

L'inizio della coesistenza delle predette condizioni determina il momento della morte (art. 4), la quale deve essere accertata da un collegio medico composto da un medico legale, da un medico anestesista-rianimatore e da un neurologo (art. 5).

L'art. 7 regola le modalità del prelievo che deve essere praticato «in modo da evitare mutilazioni o dissezioni non necessarie».

21. Le operazioni di trapianto devono essere effettuate da medici diversi da quelli che hanno accertato la morte (art. 9) e tali operazioni sono effettuate esclusivamente presso enti ospedalieri o istituti universitari autorizzati dal Ministero della Sanità previo parere del Consiglio Superiore di Sanità.

Articolo 8  
(*Schiavitù, servitù, lavoro forzato*)

22. Obbligo del lavoro per i condannati.

In materia di lavoro dei condannati, è intervenuta nel nostro ordinamento giuridico, una recente disposizione normativa, la L. 10 ottobre 1986 n. 663, in parziale modifica della precedente L. 26 luglio 1975 n. 354.

L'obbligo del lavoro per i condannati, all'interno degli istituti penitenziari nonché per coloro che, espiata la condanna, devono sottostare alla misura di sicurezza dell'assegnazione a colonia agricola o alla casa di lavoro, è inteso nell'ordinamento giuridico italiano in funzione essenzialmente riabilitativa. L'art. 5 della summenzionata legge 10 ottobre 1986 n. 663 stabilisce:

a) per coloro che siano stati condannati ad una pena detentiva, lo svolgimento di una attività lavorativa costituisce mezzo idoneo ed insostituibile per l'impiego del tempo nel corso dell'espiazione della pena, unitamente alle iniziative ricreative, al tempo libero e le ore di permanenza all'aperto. Non diversamente è da dire per coloro che devono espiare una misura di sicurezza restrittiva della libertà personale.

b) Per esplicita enunciazione della legge sull'ordinamento penitenziario, il lavoro svolto nella casa di pena non ha carattere afflittivo (art. 20).

L'organizzazione ed i metodi di lavoro penitenziario devono riflettere quelli del lavoro nella società libera e ciò allo scopo di fare acquisire ai soggetti interessati una preparazione professionale edegua alle normali condizioni lavorative e per agevolare il loro reinserimento sociale. Ai fini dell'assegnazione dei soggetti al lavoro, si deve tenere conto dei loro desideri ed attitudini, nonché delle condizioni della famiglia. I detenuti e gli internati che mostrino attitudini artigianali, culturali o artistiche possono essere esonerati dal lavoro ordinario ed essere ammessi ad esercitare, per proprio conto, attività artigianali, intellettuali o artistiche. I soggetti che non abbiano sufficienti cognizioni tecniche possono essere ammessi a tirocinio retribuito. La durata delle prestazioni lavorative non può superare i limiti stabiliti dalle leggi vigenti in materia di lavoro e, alla stregua di tali leggi, sono garantiti il riposo festivo e la tutela assicurativa e previdenziale.

Le frequenti ispezioni negli istituti penitenziari – anche a mezzo di appositi funzionari dell'amministrazione centrale – sono rivolte anche ad accertare che il lavoro dei detenuti si svolga con l'osservanza dei principi enunciati nelle richiamate disposizioni.

c) Il lavoro penitenziario è retribuito.

23. Quanto alla determinazione della retribuzione l'art. 7 della legge 663/1986 ha stabilito le seguenti modalità a garanzia dell'osservanza dei criteri già enunciati a riguardo nella legge del 1975.

Le mercedi per ciascuna categoria di lavoranti sono equitativamente stabilite in relazione alla quantità e qualità del lavoro effettivamente prestati, alla organizzazione e al tipo del lavoro del detenuto in misura non inferiore ai due terzi del trattamento economico previsto dai contratti collettivi di lavoro. A tale fine è costituita una commissione composta dal direttore generale degli istituti di prevenzione e di pena, che la presiede, dal direttore dell'ufficio del lavoro dei detenuti e degli internati della direzione generale per gli istituti di prevenzione e di pena, da

un rappresentante del Ministero del Tesoro, da un rappresentante del Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale e da un delegato per ciascuna delle organizzazioni sindacali più rappresentative sul piano nazionale. L'ispettore generale degli istituti di prevenzione e di pena funge da segretario della commissione. La medesima commissione stabilisce il trattamento, altresì, il numero massimo di ore di permesso di assenza dal lavoro retribuito e le condizioni e modalità di fruizione delle stesse da parte dei detenuti e degli internati addetti alle lavorazioni, interne ed esterne, o ai servizi di istituto, i quali frequentino i corsi della scuola dell'obbligo e delle scuole di istruzione secondaria professionale, ove tali corsi si svolgano, negli istituti penitenziari, durante l'orario di lavoro ordinario.

24. Deve dirsi da ultimo che all'interno degli istituti penitenziari il lavoro è di fatto praticato con piena adesione dei detenuti ed il più delle volte su esplicita richiesta degli interessati costituendo spesso il lavoro l'unica fonte di sostentamento personale familiare.

25. Un problema particolare per il lavoro nelle carceri, è stato risolto con la recente legge 28 febbraio 1987 n. 56 (Norme sull'organizzazione del mercato del lavoro); la nuova normativa prevede per i detenuti e per gli internati la possibilità di iscriversi nelle liste di collocamento e di svolgere, pertanto, su richiesta degli stessi, lavoro extrapenitenziario sempre che siano ammessi a tale tipo di attività (art. 19). È altresì prevista che la Commissione circoscrizionale per l'impiego, su richiesta delle direzioni degli istituti penitenziari esistenti nell'ambito della circoscrizione, stabilisca le «modalità» cui la Sezione circoscrizionale deve attenersi per promuovere l'offerta di adeguati posti di lavoro da parte di imprese che, in possesso dei requisiti indicati dalle direzioni stesse, appaiono idonee a collaborare al trattamento penitenziario dei detenuti e degli internati da ammettere, a norma delle leggi vigenti, al lavoro extra penitenziario».

Disposizioni sono altresì dettate per l'adempimento, da parte del datore di lavoro o in caso di lavoro interno al carcere, dell'istituto di pena, degli obblighi relativi alla tutela assicurativa, previdenziale e infortunistica.

Infine, è previsto uno specifico meccanismo per la determinazione dell'anzianità figurativa per gli ex detenuti che si iscrivono alle liste di collocamento entro 5 giorni dalla scarcerazione.

## Articolo 9

### *(Diritto alla libertà e sicurezza della persona)*

26. Come per i precedenti articoli del Patto, anche per quello in esame, il primo rapporto ha già preso in considerazione ed ha illustrato le norme della Costituzione, del Codice Penale, del Codice di Procedura Penale e la legislazione afferente alla materia emanata fino al 1980. La maggiore innovazione, nell'ordinamento giuridico italiano, per il periodo successivo a tale data, è rappresentata dalla nuova disciplina data alla carcerazione preventiva. Questo istituto appunto in considerazione delle innovazioni introdotte è ora denominato custodia cautelare.

Imputato sottoposto a carcerazione cautelare; diritto ad essere giudicato entro un termine ragionevole.

27. La legge 28 luglio 1984 n. 398 ha introdotto una rilevante riduzione dei termini della custodia cautelare e ciò per motivi di ordine costituzionale (art. 13

Cost.), per dare seguito agli obblighi derivanti da atti internazionali ed ancora per ragioni di ordine politico, come la necessità di superare le lacerazioni indotte dalla legislazione dell'emergenza, che aveva finito per trasformare la custodia cautelare in una specie di espiazione anticipata della condanna.

28. Le modifiche stabilite dalla citata legge 398/84 concernono i termini della custodia cautelare sia nella fase istruttoria, sia al primo grado del processo, sia a quelli successivi. Tali termini sono variamente modulati in relazione alla misura della pena prevista per il reato contestato ed al ricorso o meno dell'ipotesi di mandato di cattura obbligatorio e sono stabiliti nell'art. 272 c.p.p. nel testo riformulato dalla legge 398. In base ai criteri esposti il comma quinto dell'art. 272, nel nuovo testo, dispone, che la durata complessiva della custodia cautelare non può in ogni caso superare:

- cinque mesi, se per il reato per cui si procede la legge prevede una pena detentiva non superiore nel massimo a tre anni;

- un anno, se la legge prevede la pena della reclusione non superiore nel massimo a quattro anni;

- due anni se la legge prevede la pena della reclusione superiore nel massimo a quattro anni, salvo che per il reato per cui si procede sia previsto il mandato di cattura obbligatorio. In quest'ultima ipotesi:

- sei anni, se la legge prevede la pena della reclusione non inferiore nel massimo a venti anni o la pena dell'ergastolo;

- quattro anni, se la legge prevede una pena minore.

28. Tuttavia episodi di scarcerazione, per effetto della nuova normativa, di un numero di persone già riconosciute colpevoli, hanno comportato atteggiamenti di incomprensione e di sfiducia verso lo Stato, in particolare, nei confronti della magistratura. Tutto ciò perché non sempre l'apparato giudiziario statale ha potuto imprimere ai procedimenti in corso l'accelerazione necessaria ad evitare la scadenza dei «nuovi» termini. A ciò si è aggiunto il timore che, in prosieguo di tempo, il fenomeno si possa moltiplicare per l'incidenza dei processi con elevato numero di imputati. Senza dubbio le conseguenze della transizione dal vecchio al nuovo regime sono state meno traumatiche di quanto avrebbero potuto rivelarsi, e ciò non solo per l'impegno profuso dalla magistratura, nel definire i processi in corso, ma anche per l'opera svolta dal legislatore che è intervenuto dapprima con la legge 25 gennaio 1985, n. 7, e successivamente, con il decreto legge 29 novembre 1985 n. 685, convertito con legge 27 gennaio 1986 n. 8, che ha dettato disposizioni volte ad assicurare un più penetrante controllo degli imputati scarcerati per decorrenza dei termini di custodia cautelare.

30. La valutazione dell'esposta situazione ha comportato la proroga della custodia cautelare ad un anno e sei mesi (in luogo dell'anno prima previsto) quanto alla fase del giudizio di primo grado, per taluni reati per i quali il celere svolgimento del dibattimento trovava e trova ostacolo nel rilevante numero di coimputati. Tale proroga è stata disposta con legge 7 novembre 1986, n. 743, ed è riferita a delitti di particolare gravità come l'associazione di stampo mafioso ed i delitti commessi per finalità di terrorismo o di eversione dell'ordinamento costituzionale, puniti con pena non inferiore nel massimo a quindici anni di reclusione.

31. Successivamente all'emanazione della legge 743/86, il legislatore è stato indotto a regolare ulteriormente la delicata materia dei termini della custodia

cautelare per risolvere problemi che si erano andati evidenziando. È stata così emanata la legge 17 febbraio 1987 n. 29 che, nelle parti essenziali, dispone:

– art. 1: la sospensione dei termini di custodia nella fase del giudizio, quando il dibattimento deve essere rinviato o sospeso per mancanza di difensori (situazione questa talora artatamente creata da parte della difesa, appunto per favorire il decorso dei termini);

– art. 2: non computazione ai fini dei termini massimi di custodia cautelare fissati per le singole fasi dei giorni in cui si sono tenute le udienze nel giudizio di primo grado o nel giudizio sulle impugnazioni;

– art. 3: possibilità di procedere alla indicazione degli atti utilizzabili nel corso del procedimento. Ciò al fine di evitare che la effettiva lettura degli atti del procedimento, nei casi in cui la mole sia tale da richiedere tempi di lettura eccessivamente lunghi, possa consumare i termini della custodia cautelare e quindi trasformarsi in espediente per conseguire indiscriminate scarcerazioni.

– art. 5: possibilità di estendere i termini di custodia cautelare, come già previsto dall'art. 7 legge 28 luglio 1984 n. 398 con riferimento alla fase istruttoria per taluni gravi reati, anche alla fase del giudizio di appello ampliandone peraltro la misura: i termini infatti possono essere prorogati sino alla metà.

32. A seguito della modifica introdotta dall'art. 8 della legge 398/84, il beneficio della libertà provvisoria può ora essere sempre accordato all'imputato, salvo che non debba rispodere:

a) di un delitto per cui è prevista la pena dell'ergastolo;

b) di uno dei delitti previsti dall'art. 289-bis primo e secondo comma (sequestro di persona a scopo di terrorismo o di eversione), 416-bis (associazioni di tipo mafioso), 422 (strage), e 575 cod. pen. (omicidio) e dell'art. 75, primo e terzo comma, della legge 22 dicembre 1975, 685 (associazione a delinquere, nelle fattispecie più gravi);

c) di uno dei delitti previsti dagli artt. 628, terzo comma (violenza o minaccia attuate immediatamente dopo la consumazione di una rapina, per assicurare a sé o ad altri il possesso della cosa sottratta o per procurare a sé o ad altri l'impunità) e 629, secondo comma codice penale (estorsione accompagnata da violenza o minaccia posta in essere da persona che fa parte di associazione di tipo mafioso).

33. Inoltre l'art. 8 citato limita la discrezionalità del giudice nel concedere o meno la libertà provvisoria, nei casi in cui è consentita, stabilendo che egli deve valutare «che non vi ostino ragioni processuali o che non sussista la probabilità, in relazione alla personalità dell'imputato ed alle circostanze del fatto, che questi, lasciato libero, possa commettere reati che pongano in pericolo le esigenze di tutela della collettività».

34. Lo stesso art. 8 dispone altresì che anche nei casi in cui ricorrono i sopraindicati reati la libertà provvisoria può tuttavia essere concessa se l'imputato si trova in condizioni di salute particolarmente gravi che non consentono le cure necessarie nello stato di detenzione.

35. Gli artt. 13 e 14 della legge 398/84 hanno infine introdotto nel codice di procedura penale gli artt. 254-bis e 254-ter con i quali vengono stabilite le misure che il giudice può disporre in luogo della custodia in carcere con il mandato o l'ordine di cattura, o con provvedimento successivo, sempre che per il reato per il quale si procede il mandato o l'ordine di cattura siano facoltativi. Tali misure

consistono nello stato di arresto nella propria abitazione o in altro luogo di privata dimora, ovvero in un luogo pubblico di cura o di assistenza. Il giudice può altresì imporre cauzione o malleveria e, anche in aggiunta, l'obbligo per l'imputato di presentarsi periodicamente all'autorità di polizia giudiziaria, nonché il divieto all'imputato di dimorare in un dato luogo, ovvero l'obbligo di dimorare nel comune di residenza, o in altro comune.

Come stabilisce il terzo comma dell'art. 254-ter del codice di procedura penale, le ricordate misure alternative, limitative della libertà personale vanno in ogni caso disposte, in luogo della custodia cautelare in carcere, quando l'imputata è una donna incinta o che allatta la propria prole, o persona che si trova in condizioni di salute particolarmente gravi o che ha oltrepassato l'età di 65 anni, o che è minore degli anni 18, e ciò salvo che non ricorrano le particolari ragioni ostative indicate nel secondo comma dell'art. 245 del codice di procedura penale (pericolo di fuga dell'imputato o pericolo per l'acquisizione delle prove, pericolosità dell'imputato, valutazione della sua personalità e delle circostanze del fatto).

### 36. Tribunale della libertà.

La legge 12 agosto 1982 n. 532 ha creato un nuovo istituto al fine di assicurare una maggiore garanzia dell'individuo rispetto ai provvedimenti restrittivi della libertà. È stato così creato il Tribunale della libertà, innovativo rispetto alla disciplina del diritto penale e processuale penale.

37. Il provvedimento normativo è volto ad apprestare più ampie garanzie in favore dei cittadini che vengono a subire limitazioni alla propria libertà o al diritto di proprietà, a seguito di provvedimenti giurisdizionali, e costituisce dunque una concreta e puntuale risposta alle istanze in tal senso avanzate da settori sempre più vasti dell'opinione pubblica.

38. La legge in esame si articola in tre capi, concernenti rispettivamente, i provvedimenti restrittivi della libertà personale e le misure applicabili in luogo della carcerazione preventiva, il primo, i provvedimenti di sequestro il secondo, e le disposizioni finali il terzo.

39. Le norme contenute nel capo primo prevedono anzitutto la possibilità per l'imputato di proporre richiesta di riesame innanzi alla Corte di Appello avverso il provvedimento di convalida dell'arresto, e contro i mandati e gli ordini di cattura o di arresto emessi nel corso dell'istruzione o del giudice istruttore con ordinanza a giudizio, nonché, come ovvio, la facoltà per l'imputato ed il pubblico ministero di esperire ricorso per cassazione avverso le decisioni della Corte.

40. Una innovazione di particolare importanza prevista dalle disposizioni contenute nel capo primo è quella relativa alla facoltà concessa al giudice di disporre, in presenza di particolari circostanze, che, in luogo di essere custodito in carcere, l'imputato sia sottoposto a misure alternative.

41. Anche per ciò che attiene all'applicazione ed alla revoca delle misure alternative, che possono consistere nell'imposizione all'imputato dell'obbligo di rimanere in stato di arresto nella propria abitazione o in altro luogo designato dal giudice, è poi consentito all'imputato di avanzare richiesta di riesame così come correlativamente, ai sensi dell'art. 4, anche al Pubblico Ministero è attribuita la facoltà di chiedere il riesame dei provvedimenti del giudice che non accolgono la sua richiesta di emissione del mandato di cattura, ovvero revocano il mandato già emesso, o, ancora, applicano taluna delle misure alternative.

42. La misura dell'arresto presso l'abitazione o altro luogo designato dal

giudice, può essere disposta dal giudice anche in sostituzione di uno stato di carcerazione preventiva già in atto, mentre, d'altro canto, una opportuna riformulazione delle disposizioni contenute nell'art. 246 c.p.p. consente all'autorità competente per il procedimento di disporre che la persona arrestata nella flagranza di reati per i quali l'emissione del mandato di cattura non è obbligatoria venga posta in libertà, sempreché non vi ostino quelle esigenze istruttorie e cautelari che legittimano l'emissione del mandato di cattura facoltativo.

43. Va inoltre segnalato, per ovvie esigenze di coerenza sistematica, che la competenza a giudicare sull'appello proposto avverso i provvedimenti emessi in materia di libertà personale dell'imputato – diversi ovviamente da quelli per i quali è ammesso il riesame – nel corso dell'istruzione, spetti egualmente alla Corte di Appello e non più, al giudice istruttore o alla sezione istruttoria a seconda che si tratti di provvedimento emesso dal Pretore o dal Giudice Istruttore. Il capo secondo, introduce invece, in ordine ai sequestri operati dalla Polizia Giudiziaria di sua iniziativa, l'istituto della convalida da parte del giudice e stabilisce che contro tale provvedimento nonché contro i decreti di sequestro emessi dal giudice nel corso dell'istruzione, gli interessati possono proporre richiesta di riesame alla Corte di Appello.

44. È stata introdotta una procedura non solo più garantista, assicurando in relazione ai provvedimenti di sequestro la possibilità di una rivalutazione di merito, ma anche più celere e quindi più idonea a prevenire o comunque a contenere in limiti ristretti l'ingiusto danno che all'interessato potrebbe derivare da un sequestro erroneamente o inopportuno disposto dal giudice. L'art. 16 della legge citata modificando il disposto del II comma dell'art. 231 c.p.p., limita opportunamente il potere del Pretore di disporre il sequestro di cose pertinenti a reati per i quali egli non sia competente a quelle di tali cose che si trovino nel territorio sottoposto alla sua giurisdizione, evitandosi così che quel giudice, pur essendo incompetente a conoscere dei relativi reati, possa disporre affrettati sequestri su tutto il territorio nazionale.

45. Nel capo terzo della legge, che intitola «disposizioni finali», vengono anzitutto fissati i termini di durata dell'istruzione sommaria; prevedendosi che la stessa non possa protrarsi per più di un anno dal compimento del primo atto del procedimento.

46. L'articolo 19 attribuisce invece la competenza a decidere sulle richieste di riesame a sezioni della Corte di Appello la cui composizione è indicata nelle tabelle annuali predisposte dal Consiglio Superiore della Magistratura, mentre l'art. 19-bis stabilisce che i Presidenti delle varie sezioni debbono annualmente inviare una relazione particolareggiata al Ministero di Grazia e Giustizia. L'art. 20 adegua opportunamente l'art. 48 delle disposizioni di attuazione del codice di procedura penale alle nuove disposizioni in materia di sequestro, l'art. 21, dal canto suo estende le pene comminate per il diritto di evasione anche all'imputato che, essendo in stato di arresto nella propria abitazione o in altro luogo designato nel provvedimento del giudice, se ne allontani. L'art. 23 stabilisce che la normativa in materia di riesame si applica solo ai provvedimenti emanati successivamente alla data di entrata in vigore della stessa.

Articolo 10  
(*Ordinamento penitenziario*)

47. Nel precedente rapporto sono stati illustrati i provvedimenti normativi relativi all'ordinamento penitenziario ed al trattamento dei detenuti, con particolare riferimento alla legge 26 luglio 1975 n. 354 e al Decreto del Presidente della Repubblica 29 aprile 1976 n. 431 sono state approvate alcune leggi e presentato un disegno di legge che introducono innovazioni nella precedente disciplina.

48. Trasferimento delle persone condannate a pene detentive per favorire la riabilitazione sociale.

Con riferimento al principio che l'espiazione della pena deve essere in funzione della riabilitazione, ed al fine di attuare, accanto agli strumenti tradizionali di cooperazione in questa materia penale (costituiti dall'extradizione e dall'assistenza giudiziaria cosiddetta «minore») nuove forme di cooperazione giudiziaria costituite dall'esecuzione delle sentenze penali straniere, è stato predisposto da apposita commissione costituita presso il Ministero di Grazia e Giustizia un disegno di legge, presentato al Parlamento in data 24 marzo 1986 (atto n. 1741/S), concernente «effetti delle sentenze penali straniere ed esecuzione all'estero delle sentenze penali italiane». Attraverso il riconoscimento, a date condizioni della sentenza penale emessa da autorità giudiziaria straniera, il provvedimento tende ad assicurare la possibilità che la persona condannata a pena detentiva all'estero, venga ammessa ad espiaire la pena in Italia, quando abbia qui legami sociali e familiari. Correlativamente il disegno di legge prevede le condizioni per l'esecuzione all'estero di condanne italiane.

49. Il disegno di legge, che sarà nuovamente sottoposto all'esame del Parlamento nella presente legislatura, si adegua alle enunciazioni della Convenzione sul trasferimento delle persone condannate, elaborata ad iniziativa del Consiglio d'Europa, aperta alla firma a Strasburgo il 21 marzo 1983 (sottoscritta dall'Italia il 20 marzo 1984) e di tale accordo stabilisce le specifiche norme di esecuzione.

50. Ordinamento penitenziario.

Con la legge 10 ottobre 1986 n. 663 sono state emanate alcune modifiche alla legge del 26 luglio 1975 n. 354 sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure private e restrittive della libertà. Come è detto nella relazione al provvedimento, gli anni trascorsi dall'entrata in vigore della legge n. 354 citata sono stati densi di esperienze e caratterizzati da una serie notevole di avvenimenti.

Da una parte si era avviato, grazie alla legge n. 354, un processo di grande portata rivolto a rendere il condannato a pena detentiva partecipe e protagonista del proprio reinserimento nella vita sociale, attraverso la sua adesione alle attività di trattamento rieducativo.

51. Ciò facendo applicazione delle varie misure alternative alla detenzione e delle altre forme di sanzione «premiale» che, consentono una progressiva diminuzione della pena e del connesso costo di sofferenza, in funzione della regolarità della condotta carceraria, sono servite ad orientare i carcerati verso una significativa partecipazione al trattamento ed a portare nel contempo maggiore ordine e serenità all'interno del mondo penitenziario.

52. Da un'altra parte, in relazione all'accrescersi delle tensioni sociali, all'esplosione del terrorismo ed al radicarsi sempre più vasto, in larghe zone del



territorio nazionale, di spietate organizzazioni criminali, alla conseguente sovrappopolazione carceraria, si sono resi indispensabili, negli anni successivi alla promulgazione della riforma del 1975, alcuni irrigidimenti della vita carceraria, per il mantenimento di evidenti esigenze di ordine e di sicurezza.

Lo strumento di cui si è avvalsa l'amministrazione per tutelare dette esigenze è stato l'art. 90 della legge n. 354 del 26 luglio 1975, che attribuisce al Ministero di Grazia e Giustizia, ove ricorrano gravi ed eccezionali motivi di ordine e di sicurezza, la facoltà di sospendere in tutto o in parte, l'applicazione in uno o più stabilimenti penitenziari, per periodi strettamente predeterminati, le regole di trattamento e i sistemi previsti dalla legge che possono porsi in concreto contrasto con le esigenze di ordine e di sicurezza.

Ma la riflessione degli operatori e studiosi penitenziari ha portato a considerare la necessità, per far progredire la riforma del 1975, di ricorrere ad altri mezzi maggiormente intesi a coinvolgere il condannato nel processo di riabilitazione e di reinserimento sociale, mantenendo nel contempo fermo che il trattamento del detenuto deve essere «attuato secondo un criterio di individualizzazione in rapporto alle specifiche condizioni dei soggetti» (art. 1 l. 26 luglio 1975 n. 354).

53. In applicazione degli esposti criteri, la l. 10 ottobre 1986 n. 663 è intervenuta in tre settori di disciplina.

Per quanto concerne il trattamento penitenziario, è stato previsto, per i detenuti particolarmente pericolosi, per il mantenimento dell'ordine e della sicurezza, il nuovo regime di sorveglianza speciale.

Questo comporta come è enunciato dall'art. 3 della l. n. 663/86 le sole deroghe alle regole del trattamento penitenziario strettamente necessarie per il mantenimento dell'ordine e della sicurezza, restando comunque ferma, la intangibilità di alcuni diritti del detenuto o internato espressamente previsti. Così le restrizioni non possono riguardare «l'igiene e le esigenze di salute, il vitto, il vestiario ed il corredo, il possesso, l'acquisto e la ricezione di generi ed oggetti permessi dal regolamento interno, nei limiti in cui ciò non comporta pericolo per la sicurezza; la lettura di libri e periodici; le pratiche di culto; l'uso di apparecchio radio di tipo consentito; la permanenza all'aperto per almeno due ore al giorno»; i colloqui con i difensori, i familiari, il convivente.

54. Innovando rispetto alle disposizioni sinora vigenti, ai condannati che hanno tenuto regolare condotta, in contrappunto a quanto asserito finora, è concessa la possibilità di «permessi premio di durata non superiore ogni volta a quindici giorni, per consentire di coltivare interessi affettivi, culturali e di lavoro (art. 9 l. 663). Di notevole portata è la possibilità di un permesso premio in favore del condannato all'ergastolo che abbia espiaato almeno 10 anni di pena.

55. Il secondo degli obiettivi qualificanti la nuova legge è dato da un notevole ampliamento dell'ambito di operatività delle misure alternative alla detenzione, e ciò sia per conseguire un sempre più razionale trattamento individuale dei detenuti e degli internati, che in funzione del contenimento della popolazione carceraria.

56. Sono stati eliminati o modificati alcuni dei limiti prima ricorrenti per la fruibilità delle misure alternative, quali l'affidamento in prova al servizio sociale e l'affidamento in prova in casi particolari (tossicodipendenti o alcooldipendenti che abbiano in corso un programma di recupero o che ad esso intendano sottoporsi).

Sono state diversamente strutturate l'ammissione al regime di semilibertà e la disciplina della liberazione anticipata. Inoltre è stata introdotta, fra le misure alternative, la detenzione domiciliare. Questa è ammessa in determinate ipotesi e si pone accanto alla figura degli arresti domiciliari già prevista come misura alternativa alla custodia cautelare in carcere.

57. L'ultimo gruppo di modifiche alla l. n. 354 del 1975 ha per oggetto le funzioni ed i provvedimenti degli organi di sorveglianza, l'unificazione delle procedure dinanzi ad essi, nonché alcuni aspetti di carattere organizzativo dei Tribunali di sorveglianza. Le modifiche sono tutte rivolte a garantire quanto più possibile la situazione delle persone ristrette negli istituti penitenziari, così ad esempio per quanto concerne la verifica delle condizioni che rendono necessaria la eventuale adozione del trattamento di sorveglianza speciale. Nel contempo gli organi di sorveglianza hanno un più penetrante controllo sui presupposti per l'ammissione alle pene alternative alla detenzione e sulla concessione in genere delle misure o provvedimenti premiali.

### Articolo 13 (*Espulsione di stranieri*)

58. Il precedente rapporto ha preso in particolare considerazione la legge di pubblica sicurezza 18 giugno 1931 n. 773 e la legge 22 maggio 1975 n. 152 che contenevano rispettivamente disposizioni sul soggiorno degli stranieri in Italia e la sufficienza e la liceità delle fonti del loro sostentamento.

59. Normativa sul collocamento e trattamento dei lavoratori extracomunitari immigrati e normativa contro le immigrazioni clandestine.

La legge 30 dicembre 1986 n. 943 ha regolamentato il trattamento dei lavoratori extracomunitari legalmente residenti in Italia garantendo parità di trattamento e piena uguaglianza di diritti rispetto ai lavoratori italiani. In proposito la citata legge richiama le disposizioni contenute nelle leggi 10 aprile 1981 n. 158 e la legge 29 febbraio 1980 n. 33 che precedentemente, regolarono la materia de qua. La legge 943/86 ha inteso promuovere iniziative idonee alla rimozione degli ostacoli che impediscono l'effettivo esercizio dei diritti dei lavoratori extracomunitari residenti in Italia.

60. In proposito l'art. 2 di tale legge ha promosso la formazione di una consulta composta da rappresentanti ed esperti delle autonomie locali dei lavoratori delle organizzazioni sindacali e dei datori di lavoro, presso il Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale per rimuovere gli ostacoli che impediscono l'effettivo esercizio dei lavoratori extracomunitari. La legge 943/1986, ha inteso facilitare la posizione dei lavoratori extracomunitari, legalmente residenti in Italia, garantendo il ricongiungimento degli stessi con il coniuge e con i figli a carico, ammettendoli nel territorio nazionale purché il lavoratore sia in grado di assicurare adeguate condizioni di vita. Inoltre è consentito ai familiari del lavoratore sia occupare posti di lavoro dopo un anno di soggiorno regolare nello Stato e previa autorizzazione al lavoro, sia l'ingresso ed il soggiorno in Italia dei genitori a carico, purché non a scopo di lavoro. In riferimento alle procedure per l'accesso in Italia, l'art. 8 afferma che il lavoratore extracomunitario deve essere munito del visto rilasciato dalle competenti autorità consolari sulla base delle autorizzazioni al

lavoro concesse dai competenti uffici provinciali del lavoro. Il visto può essere rilasciato dal Consolato italiano presso lo Stato di origine del lavoratore qualora egli sia in possesso dell'autorizzazione della competente autorità provinciale di pubblica sicurezza.

61. L'autorizzazione al lavoro ha validità biennale e riguarda le mansioni per le quali viene richiesta l'assunzione. Ai fini dell'occupazione del lavoro in Italia, i lavoratori extracomunitari possono richiedere il riconoscimento di titoli di formazione professionale acquisiti all'estero; è riconosciuta comunque al lavoratore extracomunitario la possibilità di partecipare a tutti i corsi di formazione e riqualificazione programmati nel territorio della Repubblica (art. 9).

62. Se il lavoratore extracomunitario, prima che trascorrono 24 mesi dalla data di instaurazione del primo rapporto di lavoro, dopo l'avvenuta immigrazione sul territorio nazionale, sia licenziato, l'impresa che ha assunto il suddetto lavoratore per consentirne il collocamento e l'assistenza economica, comunica l'avvenuto licenziamento al competente ufficio del lavoro e della massima occupazione che ha rilasciato l'autorizzazione al lavoro, per l'iscrizione nelle liste di collocamento, affinché il lavoratore extracomunitario licenziato, sia iscritto con priorità rispetto a nuovi lavoratori extracomunitari (art. 11).

63. Se alla data di entrata in vigore della nuova legge, erano residenti o dimoravano in Italia, lavoratori extracomunitari, essi sono tenuti darne comunicazione all'Ufficio provinciale competente per territorio, al fine della regolarizzazione della loro posizione.

I lavoratori extracomunitari che alla data di entrata in vigore della nuova legge, abbiano contravvenuto alle disposizioni sul soggiorno degli stranieri, non sono punibili qualora, entro 3 mesi dalla data medesima, si presentino all'autorità provinciale di pubblica sicurezza del luogo ove dimorano per rendere la dichiarazione di soggiorno e dichiarare la propria situazione lavorativa.

64. Particolari disposizioni sono state adottate da parte del Ministro della Pubblica Istruzione, al fine di ampliare il programma di cooperazione internazionale universitaria, ed in particolare sull'accoglimento da parte delle Università italiane di studenti esteri.

#### Articolo 14 (*Garanzie processuali*)

65. Come già ricordato nel precedente rapporto, il principio fondamentale in materia di garanzie processuali è contenuto nell'art. 24 della Costituzione, secondo il quale «tutti hanno la possibilità di agire in giudizio per la tutela dei propri diritti e interessi legittimi». Al fine di assicurare un più completo adattamento della legislazione al dettato costituzionale, si prevede l'approvazione entro il 1988 del nuovo codice di procedura civile, di cui vengono esposti, nel presente rapporto, i principi ispiratori. Tuttavia, si desidera segnalare che il disegno di legge governativo n. 2214/S potrà essere parzialmente rielaborato in occasione della sua rappresentazione in Parlamento. I principi che seguono sono pertanto puramente indicativi.

66. Giurisdizione e competenza.

L'adeguamento dei numerosi istituti della legislazione alle reali esigenze

sociali, spinge gli operatori del diritto a modificare situazioni normative imperfette e a tipizzarne delle nuove.

67. In materia di giurisdizione la riforma proposta riguarda la soppressione dell'effetto sospensivo automatico del regolamento preventivo di giurisdizione, che è attualmente all'origine del frequente e distorto impiego di tale mezzo di tutela. Si è previsto, invece, che la sospensione possa essere disposta facoltativamente dalla Corte di Cassazione ricorrendo gravi motivi.

68. In materia di competenze, si è proposto un aumento della competenza per valore del Pretore e del Conciliatore e si è estesa la competenza del Pretore, al fine di eliminare l'attuale situazione di incertezza normativa, a tutte le controversie in materia di locazione di immobili urbani.

69. Giudice monocratico in tribunale.

Si è ritenuto che l'accelerazione del rito in primo grado e l'attuazione di un giudizio orale e concentrato non siano possibili senza compiere il deciso passo della istituzione del giudice monocratico.

La positiva esperienza della riforma del rito del lavoro del 1973, che ha visto attribuire alla competenza di un giudice monocratico materie di notevole complessità e rilevanza, congiunta ad un mutamento di prospettive culturali che si traducono nella richiesta di una sempre maggiore professionalità del giudice, inducono a ritenere che i tempi siano maturi per una scelta in questa direzione. Opzione che ovviamente richiede una adeguata responsabilizzazione della magistratura, anche in quel momento delicato che è la scelta del giudice singolo da parte dei capi degli uffici. Non va trascurato, d'altronde, che verso la monocraticità del giudice in primo grado si sono orientate alcune riforme attuate nella Germania Federale e in Francia; paese questo ultimo, in cui la garanzia della collegialità, si è ristretta, oltre che ai giudizi di appello e nelle decisioni su reclamo, alle cause di competenza delle sezioni specializzate del tribunale ed alle altre in cui l'intervento del collegio è previsto espressamente da norme del codice civile o leggi speciali. Non si è ritenuto, invece, di individuare riserve di collegialità per materie determinate, sia per l'opinabilità di scelte che dovrebbero avere riguardo all'importanza delle controversie, sia per non lasciare troppi spazi ai possibili conflitti tra le funzioni del giudice singolo e di quello collegiale.

70. Trattazione ed istruzione della causa.

La istituzione del giudice monocratico consente di avere nel giudizio di primo grado un massimo di concentrazione, attuando quel modello dibattimentale di processo civile che la migliore dottrina aveva auspicato sin dal 1906. Si è così prevista una udienza di trattazione, nella quale vengono svolte tutte le attività preparatorie, della verifica della regolarità del contraddittorio all'interrogatorio libero delle parti, dal tentativo di conciliazione al chiarimento delle difese ed al rilievo d'ufficio delle questioni. Al termine di tale udienza, se la causa non richiede istruttoria, si passa alla fase della decisione orale, e salva la eccezionale possibilità di difese scritte, peraltro limitate ai punti dei quali il giudice ritiene necessario un approfondimento.

71. Altrettanto concentrata, nei limiti consentiti dalle esigenze della acquisizione delle prove, è l'istruzione orale, che prevede tendenzialmente un'unica udienza di assunzione dei mezzi di prova, al termine della quale si passa alla fase di decisione, con le medesime modalità anzi ricordate. Connaturata alla concentrazione del giudizio è la fissazione di preclusioni, che vietino la modifica delle

conclusioni formulate in udienza preliminare; preclusioni che, per rispetto del diritto di difesa, vanno estese anche al rilievo d'ufficio di nuove questioni da parte del giudice.

È appena il caso di aggiungere che la concentrazione del giudizio consentirebbe di evitare i gravi inconvenienti dell'attuale abnorme diluizione nel tempo dell'attività del giudice istruttore, che impone, al medesimo il continuo e ripetuto studio della causa, studio che si rinnova, prima di ogni udienza.

#### 72. Provvedimenti di ingiunzione nel corso del giudizio.

Una delle esigenze più avvertite nelle proposte di riforma, e che, d'altronde, venne già considerata nel nuovo rito del lavoro, è quella di ammettere, nel corso del giudizio, la possibilità di emanazione di provvedimenti sommari di condanna, a carattere anticipatorio, tali da soddisfare esigenze immediate di tutela e di scoraggiare la prosecuzione di giudizi dettata da finalità defatigatorie. Si è così prevista l'emanazione di provvedimenti ingiuntivi sia nell'ipotesi di non contestazione della pretesa, sia quando ricorrano i presupposti dell'ordinario decreto ingiuntivo, sia infine quando il giudice ritenga probabile, in base agli elementi di prova acquisiti, la fondatezza della domanda. È stato oggetto di particolare attenzione il sistema dei rimedi avverso le ordinanze di questo tipo, ed il regime della loro efficacia. Si è ritenuto che la previsione di queste misure possa rivelarsi particolarmente efficace nei giudizi di responsabilità civile per sinistri stradali, che costituiscono una notevole parte del contenzioso.

#### 73. Appello.

Si è anzitutto previsto che l'efficacia esecutiva della sentenza di primo grado non sia sospesa durante il termine d'appello e durante la pendenza del relativo giudizio, salva la possibilità di sospensione, da parte del giudice *ad quem*, quando dall'esecuzione possa derivarne un gravissimo danno. Una scelta, questa, che si inserisce nella tendenza a riportare il centro di gravità del giudizio nel processo al primo grado, rivalutando la decisione che lo conclude. Quanto al procedimento in grado di appello, si è soppressa la pressoché inutile figura dell'istruttore, prevedendo la trattazione collegiale della causa sin dalla prima udienza; il che consente la possibilità di una immediata decisione, quando non sia necessario lo svolgimento di attività istruttorie. Si è, infine, soppressa la facoltatività della riserva di appello contro le sentenze non definitive, sancendo la loro appellabilità soltanto insieme con la sentenza definitiva.

#### 74. Ricorso per Cassazione.

Nell'intento di alleggerire il carico di lavoro della Cassazione, si è prevista la soppressione della modifica apportata al n. 5 dell'art. 360 dalla Novella del 1950 ed il ritorno alla formazione originaria del codice, nell'intento di circoscrivere in limiti precisi il controllo della motivazione in fatto delle sentenze.

Sull'efficacia di questo correttivo, soltanto la prassi applicata potrà dire la sua parola, nell'auspicabile avvio di una inversione di tendenza, da parte della giurisprudenza del Supremo Collegio.

Quanto al procedimento, l'enorme carico di lavoro della Corte ha suggerito il rimedio drastico dell'adozione del rito camerale per tutti i ricorsi, fatta salva la facoltà del primo presidente di disporre la discussione in pubblica udienza ove il ricorso presenti una questione di diritto di particolare importanza. In relazione a questo mutamento del rito, si sono adeguate le modalità della partecipazione al giudizio di Cassazione del Pubblico Ministero. Si tratta, di una misura di emer-

genza, che come tale va considerata, nell'auspicio di un ritorno ad una situazione di normalità che consenta alla Cassazione di svolgere adeguatamente le sue funzioni istituzionali.

Analogamente a quanto previsto per l'appello, si è soppressa la possibilità di ricorso immediato avverso le sentenze non definitive.

#### 75. Provvedimenti cautelari.

Accogliendo un'istanza largamente diffusa, si è prevista con apposita norma la possibilità di reclamo immediato contro i provvedimenti cautelari ed urgenti. La rilevante dilatazione della tutela d'urgenza, e la gravità degli effetti che possono conseguire, infatti, non trovano nell'attuale normativa un adeguato contrappeso, mancando un sistema di immediati rimedi, in particolare quando il giudice della cautela è diverso dal giudice di merito. Per un'analogha esigenza di tutela è prevista, con taluni contemperamenti, la inefficacia del sequestro a seguito della pronuncia di rigetto dell'istanza di convalida.

Ricorsi proposti contro il Governo italiano dinanzi alla Commissione ed alla Corte europea dei diritti dell'uomo (Consiglio d'Europa - Strasburgo).

76. La Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (firmata a Roma il 4 novembre 1950 ed in vigore in Italia dal 26 ottobre 1955, a seguito di legge di autorizzazione alla ratifica del 4 agosto 1955 n. 848) ha avuto applicazione via via crescente da quando i vari Stati membri del Consiglio d'Europa hanno riconosciuto con dichiarazione espressa, come richiesto dagli artt. 25 e 46, la competenza e la giurisdizione rispettivamente della Commissione e della Corte di Strasburgo per i ricorsi individuali, ossia per quei ricorsi proposti da singole persone o gruppi di persone o da organizzazioni non governative nei confronti di un determinato paese membro, per la pretesa violazione di una delle clausole della Convenzione.

Per quanto riguarda l'Italia, tale riconoscimento ha avuto luogo per la prima volta il 1 agosto 1973 per la durata di 5 anni, ed è stata poi rinnovata di volta in volta.

L'uso del ricorso individuale è grandemente aumentato man mano che la conoscenza di tale facoltà è andata diffondendosi tra gli operatori del diritto o tra gli interessati.

77. Secondo le statistiche pubblicate dallo stesso Consiglio d'Europa per gli anni dal 1 agosto 1973 al 31 luglio 1986 si sono avuti n. 300 ricorsi presentati contro l'Italia e registrati; di essi solo 30 sono stati dichiarati ricevibili.

Ma mentre negli anni dal 1973 al 1983 i ricorsi proposti e registrati furono 171 (diciassette ricevibili), l'escalation maggiore si è avuta in questi ultimi anni, passandosi dai 17 ricorsi del 1983 ai 21 del 1984 ai 53 del 1985 ai 62 del 1986.

Attualmente i ricorsi pendenti dinanzi alla Commissione sono 29, dei quali 17 in materia penale e 12 in materia civile.

Quelli pendenti dinanzi alla Corte sono 3 (2 penali ed 1 civile) e sono stati discussi in pubblica udienza il 26 gennaio 1987. I ricorsi relativi alla pretesa violazione di diritti in materia civile sono per la gran parte proposti in epoca recente (anni 1984, 1985 e 1986).

Esaminando la natura della violazione denunciata, la maggior parte dei ricorsi presentati riguarda la lungaggine del procedimento, sia penale che civile, ossia il superamento del c.d. *delais raisonnable* di cui all'art. 6 par. 1 della Convenzione.

Tanto la Commissione nei pareri formulati, che la Corte nelle decisioni adottate, hanno riconosciuto ed affermato più volte la violazione da parte dell'Italia di tale clausola.

Di conseguenza la Corte ha accordato all'interessato una somma a titolo di equa soddisfazione (art. 50 Convenzione) ovvero il comitato dei Ministri ha invitato il Governo Italiano ad adottare misure idonee ad eliminare le cause della conosciuta violazione (art. 32 Convenzione).

Fra il 1973 ed il 1985 l'accoglimento, totale o parziale, dei 12 ricorsi decisi dalla Corte ha superato di gran lunga il rigetto (10 contro 2).

Né prospettiva più ottimistica può ravvisarsi in ordine ai 32 ricorsi attualmente pendenti, dei quali ben 19 si fondano sulla violazione del principio della definizione del caso giudiziario entro un termine ragionevole.

78. È da rilevare altresì che la composizione amichevole del caso (artt. 28 e 30 della Convenzione), già intervenuta per 5 ricorsi non è stata finora conclusa, ed anzi uno degli interessati lamentando il ritardo di detta conclusione, ha chiesto alla Commissione la ripresa del contenzioso e altri 2 hanno annunziato l'inizio della procedura esecutiva nei confronti dell'amministrazione dello Stato.

Va segnalata infine l'intensa attività del Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Roma che ha costituito una apposita consulta per la giustizia europea dei diritti dell'uomo, avente fra i suoi scopi quello di fornire agli enti che ne fanno parte gli strumenti di informazione per l'applicazione delle norme vigenti in tema di tutela dei diritti dell'uomo in ogni grado del processo italiano e davanti agli organi giurisdizionali di Strasburgo.

79. Diritto alla tutela giurisdizionale in sede penale.

Con legge 16 febbraio 1987, n. 81, è stata conferita delega legislativa al Governo per l'emanazione di un nuovo codice di procedura penale. Al riguardo la citata legge ha stabilito 105 principi in base ai quali il nuovo codice di procedura penale sarà essenzialmente informato ai seguenti criteri:

a) attuazione dei principi costituzionali che riflettono, direttamente o indirettamente, sul processo penale;

b) adeguamento alle convenzioni internazionali relative ai diritti della persona;

c) massima semplificazione delle forme, con eliminazione di ogni attività non essenziale al fine di conseguire la maggiore celerità del processo;

d) struttura sostanzialmente accusatoria, con partecipazione dell'accusa e della difesa in condizioni di parità, nel rispetto dei principi del contraddittorio e della oralità;

e) massima giurisdizionalizzazione del processo, nel senso di riservare al giudice, e solo al giudice, il compimento delle attività processuali essenziali, restituendo al Pubblico Ministero la sua posizione di parte ed inibendogli, conseguentemente, quelle attività paragiurisdizionali che il processo attuale gli attribuisce.

80. Con legge 3 aprile 1974 n. 108, era stata delegata al Governo l'emanazione del Codice di cui trattasi, ma il progetto preliminare, elaborato nel 1978, venne abbandonato essendo sopravvenuta la necessità di recepire nuovi principi non contenuti nella citata legge 108. Tra questi la necessità di definire in modo più deciso il carattere accusatorio del processo con la soppressione del Giudice Istruttore. Il nuovo processo intende garantire in modo più completo i diritti dei singoli inibendo al giudice, in via di principio, il compito di cercare la prova e di svolgere

l'istruttoria e riservandogli la funzione di giudicare sulla base delle prove raccolte nel contraddittorio tra il Pubblico Ministero e l'accusato. Ulteriore obiettivo che si intende realizzare è di assicurare una giustizia più pronta, che si avvalga della massima semplicità delle forme sempre nel rispetto dei diritti fondamentali della persona umana.

## Articolo 17 (*Interferenze nella vita privata*)

81. Il precedente rapporto, nell'articolo in questione, prese in considerazione le norme della Costituzione e la normativa vigente relativa alle interferenze nella vita privata con particolare riferimento agli artt. 594-599 del codice penale e all'art. 10 del codice civile.

82. L'avvento dell'informatica.

La diffusione e lo sviluppo dell'informatica hanno favorito in Italia come all'estero la costituzione e l'esercizio di banche di dati personali ad elaborazione elettronica, evidenziando nel contempo la necessità della tutela delle persone per ciò che concerne il diritto alla riservatezza e, più in generale alla vita intima ed alla identità.

83. A differenza delle possibilità offerte dai tradizionali mezzi manuali, l'informatica consente infatti di accumulare e di trattare praticamente senza limitazioni ed in tempi rapidissimi informazioni capillari relative agli individui e ciò grazie anche ai collegamenti tra le varie banche dati dello stesso luogo o di altre località anche estere. Pertanto seguendo anche le indicazioni della Convenzione del Consiglio d'Europa, è stato predisposto, a cura del Ministero di Grazia e Giustizia, apposito disegno di legge inteso a regolare la costituzione e l'esercizio delle banche dati personali ad elaborazione informatica.

84. Questo provvedimento procura in primo luogo di temperare di opposti interessi ricorrenti nel settore considerato. Il provvedimento uniformandosi alle regole enunciate nella sopra menzionata Convenzione ed alle disposizioni delle leggi europee emanate in materia afferma i seguenti principi:

– libertà della costituzione e dell'esercizio delle banche di dati a carattere personale, con obbligo tuttavia di farne notifica anche per ciò che concerne gli scopi;

– necessità del consenso dell'interessato soltanto in ordine ai dati sensibili;

– diritto per il soggetto interessato di effettuare il controllo delle informazioni che lo riguardano, e ciò mediante l'accesso ai dati;

– diritto di rettifica dei dati erronei di soppressione di quelli non pertinenti o non più attuali, di integrazione di quelli incompleti;

– istituzione di idonei sistemi di sicurezza;

– sorveglianza da parte di un organo pubblico, competente anche per l'esame dei ricorsi degli interessati.

85. Il disegno di legge di cui trattasi è stato presentato al parlamento il 5 maggio 1984 (atto n. 1657/c) e, decaduto per scadenza della IX legislatura, è prevedibile che sarà ripresentato nell'attuale X legislatura.

86. Pur non avendo ancora una legge organica a carattere generale di protezione della vita privata delle persone, l'ordinamento giuridico italiano,



accanto alle fondamentali ma incomplete norme del codice civile (art. 7 tutela del diritto al nome; art. 10 tutela dell'immagine), e del codice penale (art. 614 tutela del domicilio; artt. 616, 617, tutela della corrispondenza e delle comunicazioni) ha man mano acquisito numerose disposizioni relative a settori di vitale importanza nella materia de qua, che danno prova della sensibilità con cui viene riguardata nel nostro paese l'intera problematica.

In proposito si citano le seguenti disposizioni:

87. L'art. 8 della legge 20 maggio 1970 n. 300 (comunemente denominata Statuto dei lavoratori), fa divieto al datore di lavoro, ai figli della assunzione del prestatore d'opera, come pure nel corso del rapporto lavorativo, di effettuare indagini, anche a mezzo di terzi, sulle opinioni politiche, religiose o sindacali del lavoratore ed in genere sui fatti non rilevanti ai fini della valutazione della sua attitudine professionale. L'art. 4 della stessa legge, fa divieto di usare impianti audiovisivi od altre apparecchiature per finalità di controllo a distanza dell'attività del lavoratore, salva l'ipotesi che tali impianti ed apparecchiature siano richiesti da esigenze organizzative e produttive, o per la sicurezza del lavoro, sempreché ricorra al riguardo il/previo accordo delle rappresentanze sindacali aziendali o in mancanza, della Commissione interna. In difetto di accordo, provvede l'Ispettorato del lavoro, stabilendo le modalità dell'uso degli impianti.

88. In ordine alle disposizioni degli art. 4 e 8 citati è intervenuta una frequente ed importante giurisprudenza della Corte Suprema di Cassazione che ha precisato limiti di applicazione delle due norme. L'art. 24 della legge 29 marzo 1983, n. 93 ha esteso al settore del pubblico impiego il divieto enunciato dell'art. 4 dello Statuto dei lavoratori dell'utilizzazione di impianti audiovisivi e di altre apparecchiature per il controllo a distanza del personale.

89. Le disposizioni a tutela della riservatezza e della libertà e segretezza delle comunicazioni, stabilite con la legge 8 aprile 1974, n. 98 concernono diritti garantiti dalla Costituzione e la cui protezione era già assicurata da varie norme sia civili che penali. La legge n. 98 del 1974 ha ulteriormente specificati tali diritti, inasprendo anche le sanzioni per le relative violazioni, per assicurarne una maggiore tutela.

90. L'art. 17 della legge 11 luglio 1978, n. 382 – concernente «norme di principio nella disciplina militare» – che ha stabilito il divieto «di fare uso delle schede informative ai fini di discriminazione politica dei militari».

91. Gli artt. 6 e 12 della legge 1 aprile 1981, n. 121 – concernente il nuovo ordinamento dell'Amministrazione della Pubblica Sicurezza – che hanno istituito e disciplinato il Centro di elaborazione dati della Pubblica Sicurezza, stabilendo tra l'altro, a date condizioni, il diritto di accesso dei cittadini interessati. In ordine a quest'ultimo punto sono intervenute, nel 1985 e nel 1986, due pronunce del Supremo collegio che tuttavia hanno deciso in modo del tutto divergente sulla richiesta di cancellazione di dati sollecitata da privati interessati. La stessa legge 1 aprile 1981 n. 121 ha disposto il censimento delle banche elettroniche di dati a carattere personale. Queste, alla data del 31 dicembre 1981 sono risultate in numero di 61.717.

## Articolo 20

*(Divieto di propaganda a favore della guerra e di istigazioni all'odio, all'ostilità o alla violenza)*

92. Nel precedente rapporto furono indicati i principi fondamentali della Costituzione con particolare riferimento all'art. 11. Nel rapporto attuale oltre ad un episodio avvenuto in Italia nell'agosto 1982, viene riportata la normativa relativa al problema dei nomadi.

### *I. Divieto di istigazione all'odio razziale o religioso*

93. Su un episodio, particolarmente significativo, si ritiene interessante esporre lo svolgimento dei fatti.

Un quotidiano nazionale ha pubblicato una lettera, sotto il titolo «ONU, Israele e un certo Hitler», lettera di contenuto manifestamente apologetica del genocidio.

Per tale pubblicazione il direttore responsabile e condirettore del quotidiano in questione, venivano rinviati a giudizio per direttissima dinanzi la Corte di Assise di Roma per rispondere del delitto di cui agli artt. 110 c.p., 8 della legge 9 dicembre 1967 n. 962, per avere fatto apologia di genocidio.

Entrambi venivano peraltro assolti con la formula perché il fatto non costituisce reato.

94. A seguito di impugnazione del pubblico ministero, la Corte di Assise di Appello di Roma, a modifica della originaria imputazione, dichiarava il condirettore del quotidiano colpevole del meno grave reato di cui art. 3 comma 1 lettera a e b della legge 13 ottobre 1975, n. 654. La stessa Corte dichiarava altresì colpevole il direttore del giornale del medesimo reato ex art. 57 c.p., per avere, quale direttore responsabile omesso di esercitare il controllo necessario ad impedire la pubblicazione dello scritto di cui trattasi. I due imputati venivano condannati rispettivamente alla pena di 8 mesi e di 6 mesi di reclusione, con il beneficio della condizionale.

95. Avverso quest'ultima sentenza gli imputati proponevano ricorso per cassazione.

La Corte di Cassazione, con sentenza del 16 gennaio 1986, dichiarava che ricorrevva nella fattispecie il reato di diffamazione col mezzo della stampa. Confermava le pene inflitte agli imputati dalla Corte di Assise di Appello, e confermava altresì la condanna al risarcimento del danno patrimoniale in favore delle comunità israelitiche e della persona fisica che ha subito tale sorta di danni.

Già in precedenza, la Corte di Cassazione, con sentenza del 29 marzo 1985, aveva ritenuto la sussistenza del reato di pubblica apologia di genocidio, in relazione ad un diverso episodio.

96. Il Parlamento europeo nella seduta dell'11 giugno 1986 ha emesso la Risoluzione n. 7562/86, prendendo una unanime posizione di fermezza nei confronti del razzismo e della xenofobia. In particolare nella Risoluzione de qua veniva sottolineata l'importanza di un atteggiamento comune di tutti gli Stati membri, conforme al rispetto della dignità umana ed al rifiuto di ogni forma di discriminazione. Nella Risoluzione, inoltre, veniva sollecitata l'eliminazione, negli Stati membri, di tutti gli ostacoli amministrativi eventualmente ancora esistenti,

affinché tutti gli stranieri possano partecipare su posizioni di parità alla vita politica, culturale e sociale.

97. Relativamente al problema della discriminazione razziale è da ricordare che negli anni susseguenti la stesura del primo rapporto, sono state realizzate in Italia iniziative che dimostrano la costante attenzione che ha suscitato il problema nel nostro sistema giuridico e nella realtà della società del nostro Paese.

Un'occasione per esaminare tale problema è stato il convegno sul tema «Xenofobia e razzismo in Italia oggi: l'italiano tra pregiudizio e solidarietà», svoltosi a Roma il 31 giugno 1986, a cura del comitato «S.O.S. razzismo». Nel corso del convegno cui hanno partecipato anche parlamentari ed eurodeputati, sono stati illustrati i risultati di un'inchiesta del Parlamento europeo sulla recrudescenza del razzismo in Europa.

È risultato in tale convegno che nonostante alcuni tragici episodi di scarso rilievo, l'Italia è certamente uno dei paesi europei in cui si constata un numero estremamente esiguo di episodi di carattere razziale.

## *II. Il problema dei nomadi*

98. Con circolare dell'11 ottobre 1973 n. 17 il Ministero dell'Interno richiamò l'attenzione sulla necessità di agevolare in tutti i modi l'inserimento dei nomadi nella vita economica e sociale del Paese, a tal fine intervenendo presso le Amministrazioni locali affinché rimuovessero tutti gli ostacoli, di natura culturale e materiale, che continuano a frapporsi a tale inserimento. Dalla rilevazione disposta - con circolare n. 13 del 1 settembre 1982 - in ordine allo stato di attuazione delle indicazioni contenute nel suddetto documento, si è verificata una azione particolarmente efficace tanto che molti enti e comunità locali hanno acquisito maggiore sensibilità all'esigenza di garantire, una reale uguaglianza degli appartenenti a gruppi nomadi, in grande maggioranza di cittadinanza italiana, e gli altri cittadini. Occorre, però, insistere perché tale sensibilizzazione si diffonda e si traduca, sul piano concreto, in una adeguata risposta ai bisogni primari delle popolazioni nomadi, che al contempo sia rispettosa della cultura e delle tradizioni di vita, estremamente diversificate, delle varie etnie che si ricomprendono nel nomadismo.

99. Il primo passo ai fini dell'inserimento dei nomadi nella comunità civile e nel mondo del lavoro è rappresentato dalla loro iscrizione all'anagrafe della popolazione residente, poiché è proprio al possesso del requisito della residenza che sono legate molte possibilità di lavoro, non ultimo l'esercizio dei mestieri ambulanti, cui è dedicata buona parte di quella popolazione.

100. All'iscrizione nell'anagrafe è pure collegata la possibilità di usufruire in via ordinaria delle prestazioni del servizio sanitario nazionale di cui alla legge n. 833 del 1978. Altri problemi, tuttavia, non sono risolvibili attraverso l'iscrizione nell'anagrafe.

101. È di tutta evidenza, ad esempio, la difficoltà di soluzione del problema della scolarizzazione, e, connessa ad esso, quello della costante evasione dall'obbligo scolastico della quasi totalità dei bambini nomadi. Alcuni esperimenti, per consentire la loro frequenza quanto meno alle classi dell'obbligo, hanno trovato scarsa diffusione.

In buona sostanza è necessaria la più ampia intesa fra le varie amministra-

zioni pubbliche, poiché i problemi prospettati non appaiono risolvibili nell'ambito di una singola amministrazione.

102. Si è ritenuto opportuno, a tale riguardo, dar vita ad una apposita Commissione interministeriale, da istituire presso la Presidenza del Consiglio e della quale dovrebbero essere chiamati a far parte rappresentanti dei Ministeri di Grazia e Giustizia, Pubblica Istruzione, Lavoro, Sanità, Tesoro, e del Ministero dell'Interno, al fine di mettere a punto tutte le questioni concernenti il problema de quo.

103. Altro principale ostacolo che allo stato attuale occorre rimuovere sulla via del pieno inserimento delle popolazioni in parola nella società è rappresentato, dai divieti di sosta riguardanti i soli nomadi che, risultano in contrasto con i principi di eguaglianza sanciti dalla Costituzione.

I medesimi intenti sono sovente alla base delle ordinanze di sgombero emanate dai sindaci per motivi di igiene che, in effetti, si limitano semplicemente a «spostare» anche il problema dell'igiene e della salute pubblica che necessiterebbero viceversa di interventi diversi, di tutela e risanamento delle situazioni ritenute pericolose.

### Articolo 23

#### *(Protezione della famiglia e diritto di sposarsi e di formarla)*

104. Norme a tutela della famiglia.

Con riferimento al par. 4 dell'art. 23 del Patto, che richiama il dovere degli Stati di prendere misure idonee «a garantire la parità dei diritti... dei coniugi riguardo al matrimonio... (anche) al momento del suo scioglimento», vale ricordare che con la legge 6 marzo 1987, n. 74 sono state introdotte varie modifiche alla legge 1 dicembre 1970, n. 898, concernente la disciplina dei casi di scioglimento del matrimonio, tra l'altro per prevedere criteri parzialmente nuovi per la determinazione dell'assegno alimentare periodico.

L'assegno in questione è ora da stabilire tenendo conto non soltanto delle ragioni della decisione relativa allo scioglimento del matrimonio, del contributo economico e personale dato da ciascuno dei coniugi alla vita familiare ed alla formazione del patrimonio comune, nonché con riguardo alle risorse economiche dei due coniugi – come era già previsto dalla legge n. 898 – ma anche considerando le «condizioni dei coniugi». In mancanza di ulteriori specificazioni, si ritiene che con l'enunciazione di quest'ultimo criterio il legislatore abbia voluto richiamare l'attenzione del coniuge sul punto che nel determinare l'assegno si debba tenere conto anche del livello di vita sociale già proprio dei coniugi.

105. Una notevole ulteriore innovazione apportata dalla legge n. 74 del 1987 alla normativa prima vigente, concerne la durata della separazione personale prima di potere proporre la domanda di scioglimento o di cessazione degli effetti civili del matrimonio. Con la legge n. 898 la separazione doveva essersi protratta ininterrottamente per almeno cinque anni; tale periodo è stato diminuito a tre anni e decorre – come già stabilito dalla legge n. 898 – a fare tempo dalla avvenuta comparizione dei coniugi dinanzi al presidente del tribunale nella procedura di separazione personale.

Questa modifica è stata giustificata con la necessità di consentire agli ex

coniugi di dare un più sollecito assetto alla propria situazione familiare dopo la cessazione della precedente unione.

Articolo 24  
(Protezione dell'infanzia)

106. Nel precedente rapporto, fu ampiamente affrontato il problema *de quo* esaminando gli articoli della Costituzione italiana, in particolare verificando il dettato dell'art. 30 che impone ai genitori di mantenere, istruire ed educare i figli. Negli anni successivi al 1980 sono state emanate alcune disposizioni normative, riportate nel presente rapporto, che hanno innovato la materia.

107. Protezione del fanciullo, registrazione, nascita e nome, cittadinanza.

Tra le misure protettive dei minori particolare importanza riveste la fissazione del limite minimo di età per l'ammissione al lavoro.

108. Ai fini che rilevano, vanno segnalate la ratifica da parte dell'Italia della Convenzione OIL n. 138 (età minima di ammissione al lavoro) e l'accettazione dell'art. 7 della Carta sociale europea, (diritto dei fanciulli e degli adolescenti alla protezione) adottata nell'ambito del Consiglio d'Europa. Va unicamente rilevato che il progetto di legge di riforma della scuola media secondaria già adottato da un ramo del Parlamento, è attualmente decaduto per fine legislatura.

Nonostante la conformità della nostra legislazione ai principi ed alle disposizioni dei predetti strumenti normativi, sono stati istituiti presso alcuni Ministeri Comitati o Commissioni per verificare e conseguenzialmente eliminare, la possibilità che nel nostro Paese si verificano casi di sfruttamento del lavoro minorile.

109. Per verificare il buon fondamento di questa ipotesi e per affrontare le complesse e diverse problematiche connesse ai minori, sono stati istituiti il Consiglio Nazionale permanente sui problemi dei minori e, presso il Ministero del Lavoro, il Comitato per il lavoro minorile che, creato appositamente a termine, dovrà dare informazioni indicative per combattere gli eventuali aspetti patologici che dovessero ravvisarsi.

In tale prospettiva, al fine di quantificare statisticamente la consistenza del fenomeno e ricercare le eventuali cause ed i rimedi, è stata avviata una indagine.

110. Disposizioni legislative attualmente in vigore.

Si riportano qui di seguito le disposizioni legislative che disciplinano la materia:

A. Legge 17 ottobre 1967, n. 977, «Tutela del lavoro dei fanciulli e degli adolescenti».

B. D.P.R. 4 gennaio 1971, n. 36, «Determinazione dei lavori leggeri nei quali possono essere occupati fanciulli di età non inferiore ai 14 anni compiuti, ai sensi dell'art. 4 della legge 17 ottobre 1967, n. 977, sulla tutela del lavoro dei fanciulli e degli adolescenti».

C. D.P.R. 17 giugno 1975, n. 479, «Regolamento di esecuzione dell'art. 9, ultimo comma, della legge 17 ottobre 1967, n. 977, relativo alla periodicità delle visite mediche per i minori in attività non industriali che espongono all'azione di sostanze tossiche o infettanti o che risultano nocive».

D. D.P.R. 20 gennaio 1976, n. 432 «Determinazione dei lavori pericolosi

faticosi e insalubri ai sensi dell'art. 6 della legge 17 ottobre 1967, n. 977, sulla tutela del lavoro dei fanciulli e degli adolescenti».

Nel nostro ordinamento, ove si eccettui una vecchia legge del 1886, rimasta di fatto inoperante, la materia è regolata dalle sopra richiamate disposizioni.

Per la legge del 1967 l'età minima per l'ammissione è fissata a 15 anni. Tale principio d'ordine generale prevede, tuttavia, deroghe e precisi divieti.

Per quanto riguarda le deroghe che consentono l'ammissione al lavoro anche all'età di 14 anni, queste sono circoscritte al settore agricolo, ai servizi familiari, alle attività non industriali e dello spettacolo, a condizione che ciò non comporti pregiudizio per la salute e trasgressione agli obblighi scolastici, e, in particolare, per le attività non industriali, che l'occupazione sia limitata ai lavori leggeri quali specificatamente previsti dal D.P.R. 36/71.

La protezione dei minori degli anni 16 è attuata attraverso i divieti posti dagli artt. 5 e 6 (legge 977/676) tramite i lavori determinati con D.P.R., già elencati prima nonché attraverso le limitazioni poste da leggi speciali che fanno divieto di adibire a determinati lavori i minori di anni 18.

E. D.P.R. 7 gennaio 1956, n. 164 (vedi art. 48, II comma) contenente norme per la prevenzione degli infortuni sul lavoro nelle costruzioni.

F. D.P.R. 19 marzo 1956, n. 302, contenente norme di prevenzione degli infortuni sul lavoro, integrative di quelle generali emanate con D.P.R. 25 aprile 1955, n. 547.

G. D.P.R. 20 marzo 1956, n. 321, art. 32: gli operai per essere ammessi al lavoro nei cassoni ad aria compressa, devono aver compiuto i 20 anni di età e non aver superato i 40.

H. Legge 19 luglio 1964, n. 185 (vedi art. 65), concernente la sicurezza degli impianti e protezione sanitaria dei lavoratori e delle popolazioni contro i pericoli delle radiazioni ionizzanti derivanti dall'impiego pacifico dell'energia nucleare.

#### 111. Attività di controllo dell'Ispettorato del lavoro.

L'azione di vigilanza degli ispettorati provinciali del lavoro al fine della tutela, nelle imprese, del lavoro dei fanciulli e degli adolescenti si è svolta, come di consueto, attraverso elevazione di ammende, denunce penali ecc., ma in particolare attraverso il rilascio di autorizzazioni all'impiego che hanno sanato alcune situazioni illegali (circa 1454 autorizzazioni per l'anno 1984), presso diverse aziende (in particolare piccole aziende artigiane, del commercio e dei pubblici servizi, a conduzione familiare). I genitori dei fanciulli giustificano l'impiego illegale dei minori, per la preoccupazione di sottrarre i loro figli ai pericoli della strada e di fare acquisire loro le prime basi formative e di mestiere per facilitarne poi l'inserimento nel mondo del lavoro. In generale, comunque, dalla relazione annuale dell'ispettorato si evince che le norme in questione sono osservate in modo soddisfacente.

#### 112. Rispetto dell'età per l'istruzione obbligatoria.

Il rispetto dell'età della istruzione obbligatoria è pressoché generalizzato. Nei casi di elusione è da segnalare talvolta l'inserimento dei fanciulli in ambiti lavorativi – quali piccole aziende artigiane o agricole, esercizi commerciali – nei quali il grado di informazione e di sensibilizzazione, nonché il controllo, sono più scarsi rispetto alle medie e grandi imprese.

È tuttavia significativa la diffusa consapevolezza rispetto al problema in

questione, che si è tradotta in una crescente riduzione dei margini di violazione della normativa in materia.

Appare altresì degno di nota che l'ipotesi di riforma della scuola attualmente in discussione, preveda l'innalzamento dell'obbligo scolastico sino a 16 anni.

113. Il problema dell'occupazione giovanile.

Le statistiche relative ai giovani in cerca di prima occupazione ed agli occupati, come quelle riguardanti la remunerazione e le altre condizioni di lavoro, sia nelle indagini dell'Istituto Centrale di Statistica, sia in quelle del Ministero del Lavoro, non forniscono il dato specifico relativo alla classe di età che interessa.

Per i giovani tra i 14 e i 15 anni impiegati, in base all'art. 18 della già citata legge 977 l'orario di lavoro è di 7 ore giornaliere e 35 settimanali, mentre per gli altri giovani tra i 15 e i 19 anni, l'orario di lavoro è di 8 ore giornaliere e 40 settimanali.

114. Sulla base delle rilevazioni effettuate dagli Uffici del lavoro, gli apprendisti occupati nelle aziende artigiane e non artigiane al 31 agosto 1984 sono ammontati a 554.451 con una diminuzione nei confronti dell'anno precedente di 44.732 unità, e nel 1985 sono ulteriormente diminuiti a 547.023; la diminuzione che era stata già rilevata per il 1984 rispetto al 1983 interessava sia gli apprendisti occupati presso le aziende artigiane (-32.068) che quelli occupati presso le aziende non artigiane (-12.644). Dall'analisi territoriale della rilevazione, riferita al 1984, si evidenzia infine un ridimensionamento del numero degli apprendisti occupati nell'Italia settentrionale (-45.771) e nell'Italia insulare (-3.987), a fronte di un aumento nell'Italia centrale (+2.271) e nell'Italia meridionale (+2.305).

Con riguardo agli apprendisti che hanno conseguito una qualifica professionale, il loro numero è risultato, nel 1984, pari a 77.345 unità con una riduzione di 449 rispetto all'anno precedente; di questi la quasi totalità (77.302 persone) ha ottenuto la qualifica per riconosciuta capacità tecnica accertata dai datori di lavoro.

115. La remunerazione.

Allo stato attuale, essendo la materia regolata interamente dai contratti collettivi, è veramente complicato se non impossibile presentare dei dati statistici puntuali sulla remunerazione effettivamente percepita dagli apprendisti e giovani lavoratori per la fascia di età richiesta.

116. Una indagine statistica in materia ha fatto rilevare che la remunerazione di tutti i lavoratori in Italia è comprensiva dell'indennità di contingenza (scala mobile) che è fissa, di notevole entità, ed è uguale per tutti i lavoratori (giovani ed adulti) a prescindere dall'anzianità di servizio e dalle mansioni svolte.

117. In aggiunta a quanto già riferito nel precedente rapporto, nel ribadire che le 150 ore previste nei CC.NN.LL. per il miglioramento della istruzione e della formazione dei giovani lavoratori, si cumulano ai permessi retribuiti previsti all'art. 10 della legge 300/70, si precisa quanto segue:

- nel caso di frequenza di corsi sperimentali per il recupero dell'attuale scuola d'obbligo e per l'alfabetizzazione degli adulti, il montante ore viene elevato a 250;

- tutti i CC.NN.LL. di categoria prevedono ormai da tempo questo beneficio finalizzato al completamento educativo-formativo dei giovani lavoratori, nonché che tale numero di ore viene pienamente retribuito.

118. Disposizioni a tutela dell'infanzia.

Ad aggiornamento delle notizie esposte nel 1 Rapporto (cfr. n. 99), in ordine all'adozione come strumento per la protezione dell'infanzia, va detto che con la legge 4 maggio 1983, n. 184 sono state emanate nuove norme per la disciplina dell'istituto in questione, in sostituzione delle precedenti introdotte con legge 5 giugno 1967, n. 431. Con la nuova legge il legislatore ha individuato nella adozione (art. 6-28) lo strumento giuridico più idoneo ad assicurare la tutela dei minori quando, essendo privi di assistenza familiare, hanno per ciò necessità di essere inseriti in una nuova famiglia.

L'adozione è consentita a favore dei minori dichiarati in stato di adottabilità (art. 7). Tale dichiarazione è fatta con decreto del tribunale per i minorenni e concerne i minori in situazione di abbandono morale e materiale da parte dei genitori o dei parenti tenuti a provvedervi, purché la mancanza di assistenza non sia dovuta a forza maggiore di carattere transitorio. La situazione di abbandono sussiste, sempre che ricorrano le dette condizioni, anche quando i minori siano ricoverati presso istituti di assistenza o si trovino in affidamento familiare (art. 7-8).

119. Il pubblico ministero, i genitori, i parenti, il tutore possono proporre ricorso avverso il provvedimento sullo stato di adottabilità dinnanzi al tribunale che lo ha pronunciato e, in caso di conferma del provvedimento stesso, possono proporre impugnazione dinanzi alla sezione per i minorenni della corte di appello e, successivamente, ricorso per cassazione per violazione di legge (art. 17).

120. L'adozione è permessa ai coniugi uniti in matrimonio da almeno tre anni, tra i quali non sussista separazione personale neppure di fatto e che siano idonei ad educare, istruire ed in grado di mantenere i minori che intendono adottare. L'età degli adottanti deve superare di almeno diciotto e di non più di quarant'anni l'età dell'adottando. Sono consentite ai medesimi coniugi più adozioni anche con atti successivi (art. 6).

A seguito dell'adozione il minore acquista lo status di figlio legittimo degli adottanti, dei quali assume e trasmette il cognome. In pari tempo cessano i rapporti dell'adottato con la famiglia di origine, salvi i divieti matrimoniali (art. 27).

121. Minori adottabili, nel ricorso della ricordata situazione dello stato di adottabilità, sono i soggetti che non abbiano raggiunto i diciotto anni e quindi tutti i minori: è questo uno dei punti fondamentali che differenzia la nuova regolamentazione dell'istituto rispetto alla vecchia, la quale consentiva l'adozione con effetti legittimanti, solo nei confronti dei minori che fossero di età inferiore di anni otto.

122. L'adozione è consentita, sempre mediante pronuncia del tribunale per i minorenni e nel ricorso di varie specifiche condizioni garantistiche, anche nei confronti dei minori che non versino in situazione di abbandono, quando sia richiesta:

a) da persone unite al minore, orfane di padre e di madre, da vincolo di parentela fino al sesto grado e da rapporto stabile e duraturo preesistente la perdita dei genitori;

b) dal coniuge, nel caso in cui il minore sia figlio anche adottivo dell'altro coniuge.

È altresì consentita:

c) quando vi sia la constatata impossibilità dell'affidamento preadottivo.



Caratteristiche comuni a questa nuova adozione e che l'avvicina a quella legittimante sono:

- in tali casi l'adozione è consentita anche in presenza di figli legittimi (ivi ricompresi anche i figli legittimati e gli adottivi, nonché, i figli naturali);
- se l'adottante è persona coniugata e non separata il minore deve essere adottato da entrambi i coniugi.

Solo nei casi a) e c) l'adozione è consentita, oltre che ai coniugi, anche a chi non è coniugato.

Il favore del legislatore per l'adozione ha comportato l'abrogazione (art. 77, legge n. 184/83) delle disposizioni del codice civile relative all'affiliazione (artt. 401-413).

123. La nuova legge prevede, inoltre, l'affidamento temporaneo che ha finalità di assicurare al minore, che sia temporaneamente privo di un ambiente familiare idoneo, il mantenimento, l'educazione e l'istruzione. Affidataria può essere un'altra famiglia, possibilmente con figli minori, o anche una persona singola, o una comunità di tipo familiare. Appare opportuno sottolineare il rilievo del nuovo istituto che consente di intervenire adeguatamente a protezione del minore anche nei casi in cui, per il determinarsi di circostanze spiacevoli ma circoscritte nel tempo, l'avvio della procedura di adozione, non sarebbe né consentita né tanto meno auspicabile.

La legge 4 maggio 1983, n. 184 prevede inoltre norme per regolare l'adozione internazionale, per quanto concerne sia l'adozione di minori stranieri da parte di cittadini italiani, sia l'espatrio di minori italiani adottati da stranieri (artt. 29-43).

#### Articolo 27

*(Vita culturale, libertà di religione e uso della lingua delle minoranze etniche, religiose e linguistiche)*

124. Il precedente rapporto ha affrontato il problema relativo all'art. 27 alla luce dei principi costituzionali e delle leggi pubblicate fino al 1980. Nel secondo rapporto sono state inserite alcune informazioni diffuse nell'arco di tempo successivo alla stesura del primo rapporto.

125. Protezione degli individui appartenenti a minoranze etniche, religiose o linguistiche.

Il problema concernente la tutela giuridica delle minoranze, particolarmente in relazione ai modi ed all'estensione in cui questa deve avvenire, è assai complesso e presenta caratteristiche peculiari in quegli Stati, come l'Italia, nei quali, fin dall'antichità, gli spostamenti delle popolazioni, le invasioni, le occupazioni belliche e la stessa posizione geografica e strategica hanno determinato, nelle varie fasi della storia, l'insediamento di etnie diverse da quella prevalente dal punto di vista numerico e che costituisce, in tali stati, la maggioranza.

126. Con riferimento all'Italia, gli eventi ora indicati hanno determinato la presenza sul territorio italiano di gruppi di persone appartenenti ad etnie diverse, specialmente in connessione col verificarsi di alcuni fatti storici: pertanto vi si trovano etnie di origine germanica, francese, slava, occitana, walz, greca, albanese, catalana, solo per ricordarne alcune. A volte questi gruppi vivono su territori

formanti all'interno dello stato, sia sul continente sia sulle isole, delle vere e proprie «enclaves» caratterizzate dall'uso di una lingua diversa da quella nazionale, dall'osservanza di consuetudini remote, da riti, sia folkloristici sia religiosi, particolari: caratteri questi che contribuiscono a rendere più ricco, vario ed interessante il patrimonio culturale dell'intera nazione. Con riferimento alla normativa per la tutela giuridica delle minoranze, deve essere sottolineato che la maggior parte delle disposizioni, con le quali nel nostro ordinamento è stata introdotta nella materia in parola una attenta e scrupolosa disciplina, hanno preceduto, quanto all'epoca della loro emanazione il Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici.

Viceversa, le prime disposizioni in materia, che costituiscono anche il fondamento della costruzione che successivamente è venuta sviluppandosi nel nostro ordinamento, risalgono alla Costituzione.

127. Quanto alle Comunità che, nell'ambito della nostra popolazione si differenziano per la storia, la lingua, e cultura dalla maggioranza, costituendo quelle minoranze linguistiche cui ha inteso riferirsi la Costituzione, va detto che esse sono quelle di lingua tedesca e ladina, di lingua slovena e di lingua francese, che si trovano, rispettivamente, nel territorio delle regioni Trentino Alto Adige, Friuli Venezia Giulia e Valle d'Aosta.

128. Regimi speciali sono stati, pertanto, introdotti nei riguardi delle predette minoranze linguistiche con le quali sono state stabilite quelle forme di tutela, la cui statuizione, è sembrata meglio rispondere alle esigenze di salvaguardia delle minoranze stesse.

A questo punto sarà sufficiente dire, a conferma della affermazione che le forme di tutela in parola sono di vario genere, che esse, per quanto qui maggiormente rileva, si concretano nella parificazione alla lingua nazionale della lingua propria della minoranza, anche nei rapporti con le pubbliche autorità, nella istituzione di scuole pubbliche differenziate, nella toponomastica, talvolta, anche nel predisposto accesso proporzionale degli appartenenti alla minoranza agli organi elettivi locali.

Questo ultimo è il caso della provincia di Bolzano, ove è stato anche introdotto un più accentuato mezzo di tutela delle minoranze ivi presenti di lingua tedesca e di lingua ladina, rappresentato dalla c.d. proporzionale etnica. Trattasi questo di un istituto, che ha lo scopo specifico di assicurare che i posti degli uffici statali esistenti nella sopra citata provincia vengano ripartiti tra i cittadini appartenenti ai tre gruppi linguistici in ragione appunto alla proporzionale consistenza dei tre gruppi stessi.

129. Quanto precede ha avuto concreta attuazione nelle regioni Valle d'Aosta e Trentino Alto Adige, la prima volta, e con una riforma più integrale ancora nel 1971.

130. Quanto invece, alla regione Friuli Venezia Giulia e quindi alla minoranza ivi presente che è quella di lingua slovena, va detto che una compiuta legislazione di tutela è in corso di predisposizione da parte del Parlamento; va, peraltro, aggiunto che, in attesa della approvazione della nuova disciplina, la minoranza linguistica slovena gode già di ampie forme di protezione.

131. L'ordinamento nella predisposizione di una adeguata tutela delle minoranze, ha avuto di mira le loro particolari esigenze anche nel quadro delle disposizioni regolatrici delle autonomie. A tal riguardo, premesso che l'ordinamento è improntato ad un largo pluralismo istituzionale articolato a vari livelli, va

detto che il più elevato di questi dopo lo stato, è costituito dalle regioni, che l'art. 115 Cost. definisce «enti autonomi con propri poteri e funzioni».

132. Segue poi l'art. 116 che recita testualmente: «Alla Sicilia, alla Sardegna, al Trentino Alto Adige, al Friuli Venezia Giulia, ed alla Valle d'Aosta, sono attribuite forme e condizioni particolari di autonomia, secondo Statuti speciali adottati con leggi costituzionali». L'ordinamento ha quindi ritenuto necessario prevedere, per le regioni, una duplice categoria: quelle ad autonomia speciale, in una posizione quindi di migliore dotazione, rispetto a quelle ad autonomia normale. Motivo di tale differenza sta appunto nella riconosciuta esigenza di consentire loro quegli spazi di gestione legislativa ed amministrativa più estesi, in quanto meglio rispondenti alle particolarità che contraddistinguono le regioni stesse. Una delle particolarità in questione, con la connessa esigenza della attribuzione dei maggiori strumenti autonomistici occorrenti per sopperirvi, sta nel fatto della presenza nelle tre regioni della Valle d'Aosta, del Trentino Alto Adige e del Friuli Venezia Giulia di minoranze linguistiche, ritenute appunto meritevoli di particolare tutela.

133. Quanto qui esposto, va poi completato con la citazione di quanto è in trattazione al Parlamento per la elaborazione di una normativa avente ad oggetto quelle altre lingue e culture che nel nostro Paese coesistono con la lingua e cultura italiana ma che sono diverse dalle lingue e culture delle minoranze linguistiche propriamente dette e delle quali si è parlato finora.

La circostanza che i lavori parlamentari in discorso sono ancora alle battute iniziali non consente di poter fornire particolari circa l'ordinamento che va a disporsi relativamente alle lingue e culture di che trattasi e soprattutto sul genere e sulla portata delle misure che vanno a contemplarsi per la relativa tutela.

## *V e VI Rapporto del Governo italiano relativo alla applicazione della Convenzione internazionale sulla eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale (anni 1984-1986).*

### *Introduzione*

1. Il 30 ottobre 1983 il Governo italiano ha presentato il rapporto relativo agli anni 1977-1983, contenente un'ampia esposizione dei lineamenti generali dell'ordinamento della Repubblica italiana e della politica italiana in materia di discriminazioni razziali. Una seconda parte del rapporto conteneva informazioni specifiche sugli articoli da 2 a 7 della Convenzione.

Il rapporto che viene ora presentato, e che costituisce un aggiornamento e, in taluni settori, un ampliamento delle informazioni già trasmesse, è stato anch'esso elaborato, come il precedente, nel quadro delle attività del Comitato Interministeriale dei Diritti dell'Uomo, istituito fin dal 1978 dal Ministero degli Affari Esteri. Come già in precedenza segnalato, tale Comitato ha quale proprio fine istituzionale il coordinamento delle attività dei Ministeri, di enti e di giuristi nel campo dei diritti dell'uomo.

Il presente documento, che copre il periodo 1984-1986, costituisce il V ed il VI rapporto periodico del Governo italiano, in conformità ai principi adottati dal Comitato per l'eliminazione della discriminazione razziale, nel corso della XXI

e XXV sessione, contenuti nel documento CERD/C/70/Rev. 1, concernenti la forma ed il contenuto dei rapporti presentati dagli Stati aderenti alla Convenzione.

2. Nel predisporre il presente documento, si è tenuto conto del rapporto del Segretario generale delle N.U., presentato nel corso della quarantesima sessione dell'Assemblea generale (A/40/600). Con tale rapporto viene riproposto il problema dell'unificazione delle direttive degli organi di controllo incaricati di esaminare i rapporti degli Stati contraenti sull'applicazione delle convenzioni relative ai diritti dell'uomo, adottate sotto gli auspici delle N.U..

Già in precedenza il Governo italiano aveva espresso il proprio apprezzamento per il tentativo del Comitato per l'Eliminazione Razziale (CERD) di avvicinare le proprie direttive in materia di rapporti nazionali a quelle previste per i rapporti sui Patti internazionali sui diritti dell'uomo.

Il citato rapporto del Segretario generale riconosce che il tentativo di unificazione dei criteri per la redazione dei rapporti nazionali deve essere ulteriormente approfondito, anche se si tratta di problema che presenta difficoltà di vario genere. Ha tuttavia segnalato che un eventuale testo unificato delle varie direttive potrebbe contenere i seguenti paragrafi in comune:

- a) paese e popolazione;
- b) struttura politica generale;
- c) quadro giuridico generale in materia di protezione dei diritti dell'uomo;
- d) caratteristiche economiche e sociali.

3. Il precedente rapporto era stato già redatto seguendo l'orientamento suggerito dal citato documento del Segretario generale. Inoltre esso era stato elaborato anche con lo scopo di fornire una serie di informazioni generali e strutturali sull'Italia, aventi relazione con i problemi in materia di diritti dell'uomo. Il presente rapporto intende essere principalmente un aggiornamento delle informazioni già ampiamente fornite nella parte generale ed in relazione agli articoli 2-7 della Convenzione, per il periodo 1983-1986.

Si è infine tenuto conto anche dei suggerimenti formulati in occasione dell'esame del precedente rapporto da parte del CERD, e per tal motivo alcune specifiche notizie riguardano il periodo precedente al 1983.

### *Parte generale: La politica italiana in materia di discriminazioni razziali*

Nel corso degli anni coperti dal presente rapporto nulla è mutato circa la politica generale ed il quadro giuridico d'insieme dell'Italia in relazione ai problemi dei diritti umani. Attraverso una continua e progressiva opera di sensibilizzazione dell'opinione pubblica e dei vari organi che, a diverso titolo, sono preposti al fine di garantire l'osservanza dei comuni principi in materia di diritti umani posti sia dalla Costituzione sia dai vari strumenti internazionali, sono stati adottati una serie di provvedimenti normativi e di misure per migliorare ancora di più taluni aspetti applicativi della Convenzione sulla discriminazione razziale. Il presente rapporto contiene una serie di osservazioni e di informazioni su detti provvedimenti.

5. Nel corso dell'esame, da parte del CERD, del rapporto italiano 1977-1983, sono stati chiesti maggiori chiarimenti sulle norme di legge che in Italia proibiscono la creazione di organizzazioni razziste. Come già riferito, oltre ai prin-

cipi contenuti nella Costituzione, la legge n. 654 del 13 ottobre 1975, con la quale si autorizzava la ratifica della Convenzione sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione razziale, contiene anche norme penali in attuazione dell'art. 4 della stessa Convenzione. Tale legge, di cui sono stati esposti i principi ispiratori ai paragrafi 20 e 21 del precedente rapporto, non ha trovato finora applicazione, per quanto è stato possibile accertare; in relazione ai rari episodi di ipotesi di violazione della Convenzione o della legge indicata (v. par. 22 del presente rapporto), non sono state ancora pronunciate sentenze definitive, ai fini dell'accertamento della reale motivazione e natura dei reati commessi.

#### Minoranze linguistiche.

6. Le varie minoranze linguistiche presenti su territorio italiano trovano, nelle diverse disposizioni di legge che le riguardano, una disciplina – uguale per tutte – a tutela sia della loro stessa entità, sia delle loro caratteristiche culturali, e tale da favorire la loro partecipazione allo sviluppo sociale ed economico. Eventuali differenze di trattamento fra le minoranze sono la conseguenza dell'applicazione di convenzioni internazionali concluse dall'Italia con alcuni Paesi confinanti.

7. La partecipazione delle minoranze alla vita politica del Paese è assicurata mediante l'inserimento dei singoli componenti delle varie etnie nei partiti politici e attraverso l'elettorato attivo e passivo, qualora si tratti di cittadini italiani. I gruppi minoritari, in quanto tali, non hanno quindi rappresentanti né a livello nazionale, né a quelli municipale, provinciale e regionale. È tuttavia da segnalare che la legge 24 gennaio 1978, n. 18 «Elezioni dei rappresentanti dell'Italia al Parlamento europeo», agli articoli 12 e 22 contiene disposizioni che tendono a favorire la rappresentanza politica delle minoranze di lingua francese della Valle d'Aosta, di lingua tedesca della provincia di Bolzano e di lingua slovena del Friuli Venezia Giulia.

8. Sono attualmente all'esame della I Commissione Permanente della Camera dei Deputati diverse proposte di legge in materia di tutela delle minoranze linguistiche. Il testo unificato di tali proposte ribadisce il principio delle popolazioni di origine albanese, catalana, germanica, greca, slava e zingara e di quelle parlanti il ladino, il francoprovenzale e l'occitano; tutela altresì la lingua e la cultura delle popolazioni friulane e sarde. Il testo unificato delle proposte di legge contiene numerose disposizioni per quanto concerne i programmi scolastici nelle varie lingue; la legge riconosce che le regioni a statuto speciale e le provincie di Bolzano e di Trento, nell'ambito delle loro competenze legislative potranno adottare ulteriori misure di tutela dei vari gruppi linguistici.

9. Le informazioni sulle varie minoranze residenti in Italia, contenute nel precedente rapporto, possono essere ulteriormente integrate, attingendo in particolare ad un recente studio, pubblicato nel 1985 a cura del Ministero della Pubblica Istruzione.

I dati ripresi da tale studio possono essere così sintetizzati.

#### a) Minoranza di lingua tedesca.

10. Come è noto la minoranza di lingua tedesca è presente principalmente nell'Alto Adige.

I principali provvedimenti presi a tutela di tale minoranza riguardano sia situazioni dipendenti dal regime applicabile nel periodo pre-bellico, sia la tutela

del suo rapporto attuale con la popolazione di lingua italiana; tale tutela consiste principalmente nel diritto all'uso della lingua materna nei rapporti con gli uffici pubblici, compresi i tribunali, il diritto ad ottenere l'insegnamento in lingua tedesca per i propri figli, il diritto di accesso ai pubblici impieghi in rapporto proporzionale etc....

b) Minoranza di lingua francese.

11. La protezione di tale minoranza è attuata principalmente mediante la Legge 16 maggio 1978, n. 196 «Norme di attuazione dello Statuto speciale della Valle d'Aosta», che garantisce l'uso della lingua francese, specialmente nei programmi scolastici, educativi e culturali, ma stabilisce anche, fra l'altro, l'obbligo per le amministrazioni locali di assumere possibilmente funzionari originari della regione o che conoscono il francese.

Altre disposizioni regionali tutelano la minoranza francese della Valle d'Aosta nel settore delle comunicazioni radio-televisive e dell'editoria (Legge 14 aprile 1975 e Legge 5 agosto 1981, n. 416) e la minoranze francoprovenzali, occitani e walser in Piemonte (Legge 20 giugno 1979, n. 30).

Si segnala infine che dal febbraio 1986 sono iniziate trasmissioni radio-televisive in lingua francese per la regione autonoma Valle d'Aosta.

c) Minoranze di lingua slovena.

12. Attualmente la I Commissione Affari Costituzionali del Senato sta procedendo all'esame separato delle varie proposte di legge riguardanti la tutela della minoranza slovena, nella prospettiva di poter introdurre anche una disciplina unitaria per gli sloveni della provincia di Trieste e Gorizia e sloveni della provincia di Udine, che sono tutelati da norme diverse, in relazione ai diversi strumenti internazionali che li riguardano.

In particolare, il disegno di legge n. 1016 contiene disposizioni per la protezione globale della minoranza slovena ed è basato sul principio che l'Italia tutela il territorio storico di insediamento della minoranza slovena nelle provincie di Gorizia, Trieste e Udine ed assicura alla minoranza nel suo complesso le condizioni per il proprio sviluppo sociale, economico e culturale, eliminando ogni diversità territoriale di applicazione.

d) Minoranza di lingua ladina.

13. Sono in corso di esame in Parlamento alcune proposte di legge (DDL n. 19 del 19 luglio 1983 e n. 22 del 19 luglio 1983) che dovrebbero riconoscere alla minoranza ladina sia l'uso della lingua nelle scuole di ogni ordine e grado, nonché nelle scuole della provincia di Bolzano, ed una certa autonomia amministrativa (rappresentanza del gruppo ladino in seno al Consiglio regionale e provinciale di Trento, sistema preferenziale nell'accesso al pubblico impiego, etc...).

A Bolzano è stata recentemente attivata una stazione radio che trasmette programmi vari in lingua ladina.

e) Gruppi minoritari di antico insediamento.

14. Oltre alle minoranze già segnalate (friulana, sarda, occitana) altre, presenti in alcune zone del territorio italiano, hanno indotto il legislatore e le autorità amministrative competenti a creare nuove misure di protezione: anche per la

minoranza catalana (in Sardegna) e quella croata (in Molise); in particolare è all'esame del Parlamento il testo unificato, di cui si è fatto cenno al precedente paragrafo 8.

#### Nomadi.

15. Più volte le autorità competenti, ed in particolare il Ministero dell'Interno, sono intervenute per segnalare la necessità di agevolare in tutti i modi l'inserimento dei nomadi nella vita economico-sociale italiana; in tal modo enti e comunità locali hanno acquisito maggiori sensibilità all'esigenza di garantire, nel rispetto dei principi costituzionali e dell'ordinamento internazionale, una reale uguaglianza degli appartenenti ai gruppi nomadi – tra l'altro in gran parte di cittadinanza italiana – e gli altri cittadini. Gli interventi tendono fra l'altro a far fronte ai bisogni primari delle popolazioni nomadi, mantenendo il massimo rispetto della cultura e delle tradizioni di vita, estremamente diversificate, tra l'altro, dalle varie etnie che si comprendono nel nomadismo. È stato rilevato che gli interventi a favore dei nomadi sono spesso vanificati, come nel settore delle prestazioni sanitarie, dalla loro mobilità e dalla mancata iscrizione dei nomadi nell'anagrafe della popolazione residente. In considerazione dei complessi problemi che ne risultano, con Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 4 giugno 1986 è stata istituita presso detta presidenza una Commissione interministeriale con il compito di coordinare le iniziative delle diverse amministrazioni statali ai fini della tutela dei diritti civili dei gruppi di origine nomade.

16. È da segnalare che, mentre una serie di iniziative tende ad assicurare ai nomadi l'accesso alle scuole, la tutela del loro patrimonio culturale ed il loro inserimento nel contesto della vita economico-sociale italiana, sono emerse alcune preoccupazioni per l'incremento di attività criminose, collegate alla presenza in Italia di un numero rilevante di minori nomadi, specialmente di origine slava. Tali attività criminose sono materialmente commesse da minorenni nomadi, che tuttavia sono essi stessi oggetto di un grave fenomeno di sfruttamento; tanto è vero che la condizione dei nomadi minori è stata posta in relazione alle disposizioni contenute nella «Convenzione supplementare relativa all'abolizione della schiavitù, della tratta degli schiavi e delle istituzioni e pratiche analoghe alla schiavitù», firmata a Ginevra il 7 settembre 1956. Il fenomeno, mentre crea da un lato serie preoccupazioni, per essere di proporzioni vaste ed allarmanti, dall'altro è oggetto di costanti e continui interventi, specialmente da parte dei Tribunali per i minorenni, tendenti principalmente alla tutela dei minori; si è infatti sottolineato da più parti che è ingiusto, eticamente e giuridicamente, che solo i minori subiscano misure restrittive della libertà personale in conseguenza dei reati da loro commessi ma da altri determinati od obbligati a commettere.

#### Lavoratori stranieri.

17. È noto che in Italia si è verificata, negli scorsi anni, una rilevante immigrazione di cittadini stranieri, i quali, benché sforniti di regolare permesso di soggiorno, e quindi di lavoro, di fatto svolgono attività lavorativa «clandestina», prestando così l'occasione ad episodi di sfruttamento, sia in relazione alle condizioni di lavoro (numero di ore lavorate, assicurazioni sociali, condizioni igienico sanitarie, etc...) sia in relazione al trattamento economico. Per sanare tale situazione e disciplinare per il futuro l'ingresso in Italia di stranieri, sono all'esame del

Parlamento due diversi disegni di legge, uno contenente norme sull'ingresso ed il soggiorno degli stranieri (DDL n. 3641, presentato il 2 aprile 1986) e l'altro in materia di collocamento e di trattamento dei lavoratori immigrati e contro le immigrazioni clandestine (DDL n. 1820, già approvato dalla Camera dei Deputati il 7 maggio 1986 e attualmente all'esame del Senato). Le nuove norme, che dovrebbero essere definitivamente approvate ed entrare in vigore in tempi brevi, prevedono la possibilità, per i lavoratori stranieri che si trovano in Italia, privi di permesso di soggiorno e di lavoro, di poter regolarizzare la loro posizione; in tal modo il lavoratore immigrato clandestino ottiene il riconoscimento di tutti i diritti, se già occupato, ovvero l'iscrizione nelle liste di collocamento, se trattasi di lavoratore disoccupato. D'altra parte le nuove norme in materia di immigrazione in Italia di stranieri sono ispirate al principio di contemperare uno spirito di liberalità per le condizioni di ammissione nel Paese, con le esigenze che derivano dai fenomeni terroristici, e quindi il perfezionamento di un sistema adeguato per il controllo delle presenze di stranieri in territorio italiano.

Aggiornamento di dati.

18. Secondo le stime del Ministero dell'Interno, alla data del 31 dicembre 1985 gli stranieri extracomunitari entrati regolarmente in Italia e provvisti di regolare permesso di soggiorno per motivi di lavoro erano circa 120.000.

19. Sempre alla stessa data del 31 dicembre 1985 gli stranieri provvisti del permesso di soggiorno per motivi diversi da quelli di lavoro erano circa 300.000

20. Nel 1985 gli stranieri che sono stati allontanati e respinti sono stati rispettivamente 14.882 e 22.007.

## *Parte speciale*

### Articolo 2

21. In relazione a quanto disposto dall'art. 2 della Convenzione, nella parte in cui si fa obbligo agli Stati di eliminare tutte le forme di discriminazione razziale, si è già fatto cenno alla Legge 13 ottobre 1975, n. 654. In occasione di un recente convegno (luglio 1986) sul tema «xenofobia e razzismo e l'Italia di oggi», organizzato dal Comitato «SOS razzismo», sono stati illustrati i risultati di un'inchiesta del Parlamento europeo sulla recrudescenza del fascismo e del razzismo in Europa. Per quanto riguarda l'Italia, è stato messo in evidenza che «l'Italia è certamente uno dei Paesi europei in cui si constata un numero estremamente esiguo di incidenti di carattere razziale».

22. In particolare nel corso di tutti gli anni considerati, sono rivelabili solo due episodi di intolleranza razzista. Del primo (l'attentato alla Sinagoga di Roma, in data 9 ottobre 1982), si è già fatto cenno nel precedente rapporto; il relativo procedimento penale è tuttora in corso, ma mancano ancora notizie circa i colpevoli del reato ed i motivi che hanno indotto gli stessi a compiere l'attentato. Il secondo episodio, peraltro recentissimo (agosto 1986), riguarda il rifiuto, da parte di un albergatore, di ospitare cittadini statunitensi di colore. L'episodio, del tutto isolato, ha suscitato unanime sdegno e immediate reazioni a livello politico, da parte delle rappresentanze sindacali e da parte dell'opinione pubblica.



### Articolo 3

23. In relazione a quanto dispone l'art. 3 della Convenzione, si richiama quanto già esposto nel precedente rapporto sulle relazioni fra l'Italia ed il Sud Africa, ispirate alle raccomandazioni del CERD, ed improntate alla ferma condanna del regime di apartheid. Per quanto riguarda l'esportazione di armi, l'Italia applica rigorosamente l'embargo obbligatorio deciso dal Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite nel novembre 1977; esso viene interpretato in senso restrittivo. Analogo criterio è stato adottato anche per i prodotti «sensibili» destinati all'esercizio e alle forze di polizia, nonché per le attrezzature per trasporto e telecomunicazioni se destinati ad usi militari.

L'Italia non importa armi dal Sud Africa e non vi è alcuna cooperazione militare in atto. Inoltre non vi sono addetti militari italiani in Sud Africa né addetti militari sud africani in Italia.

Per quanto concerne la cooperazione scientifica e culturale, fra i due paesi non vi è alcun accordo culturale, l'Italia non ha mai avuto un addetto culturale in Sud Africa, le borse di studio concesse sono finalizzate alla formazione di giovani non bianchi.

Nel settore economico, l'Italia si attiene pienamente alle misure restrittive sull'importazione e l'esportazione di petrolio greggio. A seguito della Dichiarazione dei Ministri degli Esteri dei Dodici del 16 settembre 1986, sono stati emanati provvedimenti comunitari per il divieto delle importazioni di prodotti siderurgici (ferro e acciaio), mentre sono in via di definizione, in ambito CEE, le modalità per l'attuazione del bando di nuovi investimenti e delle importazioni di monete d'oro.

Infine l'Italia ha bloccato ogni nuovo contratto con il Sud Africa nel settore nucleare; le esportazioni nucleari sono sottoposte al preventivo esame di una Commissione che non ha mai concesso licenze per il Sud Africa.

### Articolo 4

Non sono stati riscontrati elementi o informazioni utili in aggiunta a quelli già ampiamente forniti nel precedente rapporto.

### Articolo 5

Problemi relativi alle garanzie giudiziarie e al trattamento penitenziario.

Stranieri.

24. Il Ministero di Grazia e Giustizia ha messo in atto, già da tempo, alcune misure tendenti a migliorare le condizioni dei cittadini stranieri detenuti. In particolare sono stati adottati provvedimenti per far sì che siano raggruppati nello stesso stabilimento di pena, e, se possibile, nella stessa area, stranieri che hanno la stessa nazionalità o, quanto meno, che parlano la stessa lingua. Inoltre è stata curata una edizione del regolamento penitenziario nelle principali lingue, il cui testo viene consegnato agli stranieri detenuti.

Nomadi.

25. Attraverso una evoluzione della giurisprudenza in materia, numerose sentenze hanno affermato il principio che per domicilio o residenza, ai fini dell'applicazione delle norme sostanziali e procedurali che a tali criteri fanno riferimento, devono intendersi anche le tende e i camper dei nomadi. Il principio serve, fra l'altro, a rendere possibile che atti giudiziari siano regolarmente notificati ai nomadi, evitando che gli stessi possano essere sottoposti a procedimenti giudiziari, senza che ne abbiano piena conoscenza.

Problemi scolastici.

Minoranze linguistiche – stranieri: accesso alle scuole.

26. Al fine di precisare e rafforzare le disposizioni di legge che già regolano la materia, il Ministro della Pubblica Istruzione, con Circolare n. 207 del 16 luglio 1986, dispone che «tutti coloro che risiedono sul territorio italiano hanno pieno diritto di accedere ad ogni ordine e grado della scuola italiana, anche se privi della cittadinanza; ogni ostilità o diffidenza nei loro confronti costituisce una palese violazione dei principi costituzionali e civili dello Stato italiano. La richiesta di iscrizione, pertanto, è accolta con la massima considerazione tenendo conto che, al di là della rilevanza strettamente giuridica, manifesta una volontà di instaurare un più corretto rapporto fra le istituzioni nazionali e le minoranze interessate che aspirano ad un pieno inserimento nella nostra società. Ciò vale con maggior ragione per coloro che sono cittadini stranieri, nei confronti dei quali sussiste il diritto-dovere all'istruzione.

27. La scuola italiana, al fine di garantire l'uguale trattamento dei cittadini italiani e degli stranieri, con particolare riferimento all'accesso alle scuole, agisce in due settori nettamente distinti: quello relativo alla protezione delle minoranze, ed in particolare alla valorizzazione e al recupero della loro lingua e cultura e quello relativo alla protezione degli stranieri, singolarmente considerati. Nel primo caso l'intervento mira ad assicurare il mantenimento dell'identità culturale del gruppo etnico straniero; nel secondo a garantire l'estensione delle capacità comunicative individuali della lingua minoritaria.

Tutti i programmi della scuola dell'obbligo affermano il diritto di tutela linguistica per coloro che hanno in origine un bagaglio idiomatologico diverso. Inoltre i nuovi programmi della scuola elementare (DPR n. 104 del 12 febbraio 1985) introducono, a partire dall'anno scolastico 1987-88, l'insegnamento della seconda lingua sin dalla seconda classe delle elementari.

28. Le minoranze che beneficiano di particolari tutele (gruppi franco-provenzali, tedeschi dell'Alto Adige e ladini) si vedono assicurato il diritto all'introduzione del bilinguismo nella scuola di ogni ordine e grado.

Le altre minoranze beneficiano di vari corsi sia di cultura che di lingua, realizzati in ambito scolastico, per iniziativa di associazioni ed enti, con l'intento di valorizzare e salvaguardare la cultura originaria.

Interventi di integrazione sociale e di formazione scolastica.

29. Misure particolari di aiuto ed assistenza sono rivolte ai lavoratori stranieri.

Le varie associazioni sindacali (CGIL, CISL, UIL, Api-Colf, Feder-Colf)

assicurano interventi di integrazione sociale per il confronto, lo studio o la riflessione sui problemi legati alla tutela dei diritti dei lavoratori stranieri.

Numerose sono le iniziative di formazione scolastica assunte dallo Stato ovvero affidate o assunte da enti locali. In particolare si svolgono corsi statali per l'alfabetizzazione di stranieri immigrati, corsi per formazione tecnica e linguistica in settori particolari (ad esempio nel campo delle costruzioni), corsi di alfabetizzazione autogestiti, corsi di formazione di formatori per l'acquisizione dei metodi e delle tecniche di alfabetizzazione di stranieri adulti.

Infine in alcuni comuni (ad es. a Roma), si è provveduto all'istituzione di commissioni comunali per i lavoratori immigrati, allo scopo di promuovere e di coordinare gli interventi a favore degli immigrati stranieri.

Iniziative a favore degli alunni zingari e nomadi.

30. Con la citata circolare n. 207 del 16 luglio 1986, il Ministero della Pubblica Istruzione ha ricordato che la scolarizzazione degli alunni zingari e nomadi costituisce un problema che, malgrado le numerose iniziative intraprese in passato, non può dirsi ancora risolto. La circolare tende a provocare il massimo coinvolgimento di tutti gli operatori istituzionalmente interessati al fenomeno e della generalità dei diretti interessati; si ricorda che l'obbligo scolastico deve tendere al massimo rispetto dell'identità culturale degli interessati e il dovere di predisporre, per quanto possibile, una organizzazione proficua, soddisfacente e rispondente ai loro reali bisogni. La circolare invita gli organismi interessati ad acquisire ogni possibile informazione relativa alla presenza di gruppi nomadi, per favorire la predisposizione dei mezzi di intervento e di assistenza necessari, di facilitare per quanto possibile eventuali trasferimenti da una scuola all'altra, in considerazione dei frequenti spostamenti sul territorio italiano, assicurando l'assistenza medica anche in materia di vaccinazioni obbligatorie. La circolare prevede inoltre che sia necessario procedere alle opportune iniziative di aggiornamento del personale ispettivo-direttivo e docente per un'efficace opera a favore degli alunni zingari e nomadi.

Diritti in materia di assistenza sanitaria.

31. Fatte salve le prestazioni in regime di reciprocità effettuate per accordi internazionali sottoscritti dall'Italia con alcuni Paesi, l'erogazione dell'assistenza sanitaria ai cittadini stranieri residenti in Italia è stata disciplinata con il Decreto Legge 30 dicembre 1979, n. 663, convertito in Legge 29 febbraio 1980, n. 33. In particolare l'articolo 5 di tale legge prevede la possibilità per stranieri residenti di fruire a domanda dell'assistenza sanitaria assicurata a tutti i cittadini italiani. Particolari disposizioni, di maggior favore, riguardano i cittadini stranieri indigenti e coloro che si trovano in Italia con permesso di soggiorno per motivi di studio. Trattamento particolare viene altresì concesso ai profughi e agli apolidi, per i quali è prevista l'equiparazione sanitaria ai cittadini italiani.

A tutti coloro che si trovano presenti in Italia, anche senza regolare permesso, vengono comunque assicurate le prestazioni sanitarie a carattere d'urgenza; i relativi oneri vengono rimborsati, la dove è possibile, dalle Ambasciate dei Paesi di origine degli stranieri.

## Articolo 6

Non sono stati riscontrati elementi o informazioni utili in aggiunta a quelli già ampiamente forniti nel precedente rapporto.

## Articolo 7

32. Il Ministero della Pubblica Istruzione, come già segnalato in precedenza, ogni anno, alla data del 10 dicembre, impartisce istruzioni per la celebrazione in tutte le scuole, in un'unica manifestazione, dell'anniversario della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, della Giornata internazionale dell'alfabetizzazione e della Giornata delle Nazioni Unite. Raccoglie poi, le relazioni sulle iniziative attuate, con la documentazione più significativa.

33. Fra le misure nei campi dell'insegnamento, dell'educazione, della cultura e dell'informazione per lottare contro i pregiudizi che conducono alla discriminazione razziale e per promuovere la conoscenza dello Statuto delle N.U. e degli accordi relativi ai diritti umani, oltre alle iniziative già esposte nel precedente rapporto, si segnala che il Ministero della Pubblica Istruzione ha promosso un'indagine presso le scuole per verificare il grado di conoscenza e la sensibilità degli allievi verso i problemi relativi ai diritti umani. Sono state distribuite schede-inchieste, contenenti una serie di quesiti. Il risultato di questa indagine è stato considerato positivo ed incoraggiante, in quanto si è potuto rilevare che fra i giovani è diffusa una buona conoscenza circa il contenuto ed il significato dei diritti umani.

Sotto l'egida della Presidenza del Consiglio dei Ministri, la Commissione Nazionale per la realizzazione della parità fra uomo e donna ha pubblicato, nel 1985, il *Codice Donna*, contenente una raccolta completa di tutte le rilevanti norme interne e degli strumenti internazionali. L'opera, che si sviluppa in oltre duemila pagine, costituisce la più completa ed aggiornata opera di referenza e di consultazione, in relazione alla materia trattata.

Inoltre la Società Italiana per l'Organizzazione Internazionale (SIOI) ha organizzato "giornate" destinate a richiamare l'attenzione dell'opinione pubblica sui grandi temi delle relazioni internazionali e fra questi la celebrazione della ricorrenza dell'anniversario della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, il 10 dicembre di ogni anno.

Il Governo italiano si riserva di far pervenire al Segretario generale delle Nazioni Unite alcuni allegati al presente rapporto, sotto forma di schede che approfondiscono i dati statistici ed informativi su argomenti specifici. ■