



OSSERVATORIO SUL CONSIGLIO DEI DIRITTI UMANI N. 5/2015

2. L'ESAME DEL IV RAPPORTO ITALIANO CIRCA L'ATTUAZIONE DEL PATTO INTERNAZIONALE SUI DIRITTI ECONOMICI, SOCIALI E CULTURALI (GINEVRA, 25 SETTEMBRE 2015)

Lo scorso 9 ottobre 2015 il Comitato delle Nazioni Unite sui diritti economici, sociali e culturali, l'organo di controllo relativo del Patto sui diritti economici, sociali e culturali, ha esaminato il IV Rapporto sullo stato di attuazione del Patto stesso in Italia ed ha quindi adottato le proprie Osservazioni conclusive (Doc. [E/C.12/ITA/CO/5](#)). La discussione si è tenuta durante lo svolgimento della 57-58 Sessione di lavori del Comitato, lo scorso 25 settembre 2015, analizzando luci ed ombre contenute in detto Rapporto circa le misure adottate nel Paese nel rispetto dei diritti sanciti dal Patto, sottolineandosi primariamente il considerevole ritardo con cui è stato presentato.

Nel suo esame il Comitato pone l'accento innanzitutto su quelli che sono considerati i punti di forza delle misure attuate dallo Stato italiano, esprimendo dunque un evidente apprezzamento. Il primo riferimento è relativo alla ratifica del Protocollo Opzionale al Patto sui diritti economici, sociali e culturali: adottato ed aperto alla firma a New York il 10 Dicembre 2008, il Protocollo è stato ratificato dall'Italia con Legge n. 152 del 3 ottobre 2014, permettendo così ai singoli individui o a gruppi di presentare una comunicazione in caso di violazione di diritti economici, sociali e culturali da parte dell'apparato di governo.

Il Comitato, inoltre, valuta positivamente l'adesione e/o la ratifica italiana ai seguenti strumenti di tutela internazionale di diritti umani:

- la Convenzione sui Diritti delle Persone con Disabilità ed il relativo Protocollo Opzionale (2009);
- il Protocollo opzionale alla Convenzione contro la tortura e altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti (2013).

Vengono poi accolte in maniera positiva anche le iniziative politiche e legislative che l'Italia ha intrapreso in un'ottica di tutela del lavoro e della coesione sociale: in particolare si fa riferimento alla riforma del Sistema Nazionale di Istruzione e Formazione con Legge n. 107 del 13 luglio 2015; alla riforma del lavoro con il *Job Act* del 2014 ed i successivi decreti legislativi attuativi; al decreto legge n. 76 del 28 giugno 2013 relativo alla promozione dell'occupazione e della coesione sociale; al programma *Garanzia Giovani* del 2014; all'istituzione dell'Ufficio

Nazionale contro il Razzismo nel 2013; alla Strategia Nazionale per l'inclusione delle minoranze Rom, Sinti e delle comunità nomadi nel 2012.

Al contrario, una delle principali preoccupazioni del Comitato concerne la nostra Carta costituzionale e, in particolare, il fatto che essa risulti non coprire completamente tutto il contenuto del Patto, non permettendo quindi la potenziale tutela di tutti i diritti in esso contenuti; la raccomandazione formulata all'indirizzo del nostro Paese è stata quindi quella di compensare questa lacuna attraverso l'ulteriore produzione di misure legislative nazionali, in modo da garantire una piena tutela da parte della giurisdizione domestica di tutti i diritti economici, sociali e culturali, favorendo l'acquisizione di una maggiore conoscenza e consapevolezza della disciplina convenzionale soprattutto per gli organismi costitutivi del sistema giudiziario.

Le misure di austerità intraprese dall'Italia in risposta allo stato prolungato di crisi economica e finanziaria sembrano altresì rappresentare un problema per il Comitato, che sottolinea come esse possano tradursi in un elemento di limitazione all'effettiva protezione dei diritti, soprattutto in relazione ad una maggiore vulnerabilità delle categorie più svantaggiate e marginalizzate; da ciò ne è discesa una specifica raccomandazione mirata ad una revisione di tutti gli strumenti definiti in risposta alla crisi sotto la lente della garanzia del rispetto di tutti i diritti tutelati dal Patto.

Particolare preoccupazione è espressa in relazione al tema della corruzione: nonostante l'adozione della Legge n. 190 del 6 novembre 2012 per contrastare in modo efficace e completo il fenomeno, più di recente correlata ad un'ulteriore misura ovvero la Legge n. 69 del 27 maggio 2015, la diffusione di un atteggiamento favorevole in relazione ad esso rimane una caratteristica assolutamente pervasiva, anche in ambito giudiziario; gli organi istituiti per il contrasto della corruzione sono considerati inadeguati e sotto-finanziati. Maggiori sforzi devono quindi essere intrapresi nel garantire ancora più trasparenza, una maggiore indipendenza degli apparati di controllo, così come pure devono essere garantiti la reale applicazione delle norme anti-corruzione e un adeguato ammontare di risorse finanziarie tali da implementare una strategia a "tolleranza-zero" nei confronti della corruzione e da garantire adeguata protezione in favore di tutti coloro che sono stati vittima di comportamenti ascrivibili ad una definizione 'nazionale' del fenomeno.

Un richiamo viene fatto anche alla necessità di allineamento agli *standards* internazionali per quanto riguarda le risorse finanziarie destinate all'assistenza allo sviluppo, ancora lontane dallo 0,7% del PIL indicato nel contesto proprio della cooperazione internazionale per lo sviluppo; d'altra parte il Comitato preme per uno sforzo atto raddoppiare l'impegno italiano nella definizione di una istituzione nazionale a tutela dei diritti umani nella quale sia attribuita adeguata rilevanza ai diritti di seconda generazione, dunque ai diritti economici, sociali e culturali.

Il Comitato è particolarmente attento poi a tutto ciò che concerne l'attuazione di misure tese a limitare e punire atteggiamenti discriminatori di ogni genere: su tale tema si evidenzia ancora una volta la parziale assenza all'interno della Costituzione italiana di una completa tutela in risposta a tutte le tipologie di discriminazione riconosciute dal Patto, mancanza che non viene completamente compensata nemmeno dagli strumenti legislativi interni; in particolare l'Italia è criticata per l'assenza di una normativa che riconosca le unioni tra persone dello stesso sesso. Il Comitato, in linea con il proprio [Commento generale n. 20](#) del 2 luglio 2009 relativo alla non discriminazione economica, sociale e culturale, si è quindi espresso a favore di un rafforzamento del quadro legislativo italiano a contrasto di qualsiasi tipo di discriminazione, con

particolare accento sulle questioni di genere e legate all'orientamento sessuale degli individui, al fine di garantire un pieno e completo rispetto di tutti i diritti economici, sociali e culturali.

Rimanendo in tema di discriminazione, il Comitato evidenzia come l'Italia possa fare di più in relazione alla piena integrazione (lavorativa e sociale) dei soggetti affetti da disabilità, nonché dedicare maggiore interesse all'inclusione femminile nella sfera pubblica; è particolarmente apprezzato il decreto legislativo n. 150 del 27 ottobre 2009 teso ad arginare la sotto-rappresentazione politica femminile ma si evidenzia come si sia ancora lontani da una piena parità rappresentativa nella sfera pubblica, con puntuale riferimento alle realtà del Meridione. Sempre in tema di tutela dei diritti delle donne, il Comitato esorta a raddoppiare gli sforzi tesi a difendere i diritti della sfera femminile: la violenza domestica deve essere adeguatamente punita e deve essere reso effettivo il diritto all'aborto, tutelato dalla Legge n. 194 del 1978, la cui effettività è però limitata dalla presenza di un numero considerevole di medici obiettori di coscienza.

Di particolare interesse, visto il momento storico, risulta l'analisi dello stato di accoglienza dei migranti, richiedenti protezione internazionale e rifugiati. Il Comitato apprezza lo sforzo effettuato con l'operazione "Mare Nostrum" nel 2013, ma calca la mano in senso negativo su un utilizzo eccessivo della pratica del respingimento e dell'insufficienza di centri di accoglienza in termini di capienza e di gestione ordinaria e straordinaria, rappresentando così un diniego del rispetto dei diritti enunciati nel Patto: l'azione, infatti, deve essere orientata verso una maggiore cooperazione in relazione all'assistenza ed il miglioramento delle condizioni di accoglienza, in modo che risultino dignitose e non lesive dei diritti dei migranti in quanto esseri umani.

Il lavoro rimane un settore critico in Italia ed il Comitato, nonostante apprezzi gli sforzi fatti per emendare il nostro assetto legislativo allo scopo di promuovere una maggiore inclusione di tutte le diverse "categorie" della popolazione, critica il sistema-paese per spronare le autorità governative ad impegnarsi ancora di più nella garanzia del pieno godimento dei diritti legati alla sfera economico-lavorativa, trattandosi di una questione assai spinosa ed ampiamente irrisolta. In questa prospettiva, si raccomandano misure più efficaci per l'effettiva attuazione dei programmi già in fase attuativa e tese a livellare il divario esistente tra regioni più ricche nel Nord del Paese e realtà più povere nel Sud; ancora una volta si fa riferimento alla necessità di parificare la condizione lavorativa delle donne, parzialmente mortificata da una mentalità in alcuni casi ancora patriarcale, favorendo politiche di impiego e strategie atte a garantire un giusto compenso per il lavoro femminile; le raccomandazioni del Comitato riguardano anche la necessità di indirizzare maggiore energia verso il contrasto alla dimensione dell'economia e del lavoro informale, fiorente più che mai in un periodo di crisi. In linea con la [Raccomandazione n. 204](#) del 23 giugno 2015 dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro, l'Italia deve impegnarsi a favorire una transizione efficace dalla dimensione informale del lavoro a quella formale, favorendo la creazione di impiego; maggiori sforzi devono essere dedicati in particolare alla garanzia di un salario minimo che rispecchi l'effettivo livello del costo della vita in Italia, nonché uno sforzo teso ad assicurare una idonea tutela dei diritti sindacali e a salvaguardare il livello dell'informazione legata al diritto di sciopero.

In termini di sicurezza sociale il Comitato si mostra pienamente consapevole dell'innalzamento del livello di povertà nel Paese, soprattutto tra i giovani e la popolazione del Meridione, che si collocano tra le fasce di più ampia disoccupazione. Si raccomanda pertanto di costruire una adeguata risposta sulla base di un maggiore sostegno finanziario alle famiglie più vulnerabili, definendo anche strategie a supporto di una effettiva riduzione della povertà; maggiore effettività è necessaria nella creazione di politiche di *social housing* in grado di garantire

anche ai soggetti più a rischio ed alle minoranze meno tutelate una effettività del diritto ad una abitazione dignitosa; viene evidenziato anche il minimo impegno, ai sensi della disciplina del Patto, per contrastare fenomeni di sfratto forzato, spesso operato nei confronti delle minoranze Rom e delle famiglie in condizione di povertà che non sono in grado di sostenere i costi di affitto.

Nella dimensione di *welfare* rientra anche il diritto all'accesso ad un adeguato livello di tutela della salute: risulta necessario riparare alle disparità esistenti tra Nord e Sud del Paese, semplificare e facilitare l'accesso alle cure ospedaliere per le categorie più vulnerabili e tenere conto delle condizioni delle persone con particolari bisogni assistenziali attraverso specifici canali di assistenza sanitaria nel rispetto della loro dignità di esseri umani.

Come già affermato in precedenza, il Comitato ha accolto molto positivamente la riforma italiana del sistema educativo nazionale, evidenziando quindi un particolare interesse per la fascia più giovane della popolazione. Nonostante i progressi conseguiti e più recentemente intrapresi per il miglioramento della qualità del sistema scolastico, ad avviso del Comitato l'Italia rimane uno dei Paesi con il più alto tasso di abbandono scolastico, al di sopra della media degli altri Stati membri dell'Unione europea. Nell'ottica di un raggiungimento pieno degli obiettivi evidenziati dalla Strategia Europa 2020, il Comitato sottolinea la necessità di aumentare gli sforzi tesi a correggere tutti quei fattori socio-economici che influenzano la decisione di abbandonare la scuola: in particolare, si fa riferimento alla maggiore necessità di sostegno delle famiglie meno abbienti e dei soggetti più vulnerabili, soprattutto nelle provincie del Sud Italia.

Sotto la lente dell'eliminazione di forme di discriminazione rientra poi la necessità del disegno di un sistema educativo quanto più inclusivo possibile: il Comitato suggerisce quindi all'Italia di procedere innanzitutto con l'adozione della proposta di legge n. 2444, intitolata "Norme per migliorare la qualità dell'inclusione scolastica degli alunni con disabilità e con altri bisogni educativi speciali", in ossequio anche degli impegni assunti con la ratifica della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità avvenuta con Legge n. 18 del 3 marzo 2009, rispondendo in maniera puntuale ai bisogni di persone con particolari disabilità e permettendone un elevato livello di inclusione sia da un punto di vista fisico che psicologico.

Per quanto concerne i diritti di natura culturale, degno di nota rimane l'impegno nell'insegnamento della lingua italiana ai bambini di origine straniera, sebbene siano invece minori gli sforzi nella conservazione della loro lingua di origine; con maggiore enfasi, però, il Comitato evidenzia come il giudizio complessivo sulla tutela dei diritti nella sfera culturale sia viziato da un importante vuoto informativo. In via generale, quindi, il Comitato sottolinea la necessità di tutelare la partecipazione alla vita culturale da parte di tutti gli individui, sia in un'ottica di accrescimento che di tutela del patrimonio e delle tradizioni culturali.

Ulteriori raccomandazioni da parte del Comitato riguardano un maggiore utilizzo di dati ed indicatori statistici in relazione ad una migliore rappresentazione della situazione del sistema-paese da un punto di vista sociale, economico e culturale; si suggerisce, inoltre, un maggiore coinvolgimento della società civile nella stesura del Rapporto nazionale, in relazione al fatto che le molteplici articolazioni di quest'ultimi rivolgono ed operano a stretto contatto con i titolari individuali e collettivi dei diritti enunciati nel Patto.

In conclusione, l'esame del Rapporto periodico rivela luci ed ombre che, nel nostro Paese, richiedono un'azione complessiva di estrema delicatezza, ma anche di rilevante impegno sul piano legislativo, programmatico, operativo e finanziario sui molteplici aspetti tematici

sollevati dal Comitato nel corso della discussione, i quali saranno oggetto di verifica nel prossimo ciclo del processo di *reporting*.

MARIELLA PAGLIUCA