



Convenzione internazionale per la protezione di tutte le persone dalle sparizioni forzate adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 20 dicembre 2006

A.C. 2674, A.C. 1374

Dossier n° 244 - Schede di lettura
25 novembre 2014

Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	2674	1374
Titolo:	Ratifica ed esecuzione della Convenzione internazionale per la protezione di tutte le persone dalle sparizioni forzate adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 20 dicembre 2006	Ratifica ed esecuzione della Convenzione delle Nazioni Unite per la protezione di tutte le persone dalla sparizione forzata, adottata a New York il 20 dicembre 2006
Iniziativa:	Governativa	Parlamentare
Firma dell'Accordo:	Sì	Sì
Iter al Senato:		No
Numero di articoli:	3	3
Date:		
presentazione:	16 ottobre 2014	18 luglio 2014
assegnazione:	21 novembre 2014	25 novembre 2014
Commissioni competenti:	III Affari esteri	III Affari esteri
Sede:	referente	referente
Pareri previsti:	I Affari Costituzionali, II Giustizia, IV Difesa, V Bilancio e XII Affari Sociali	I Affari Costituzionali, II Giustizia, IV Difesa, V Bilancio e XII Affari Sociali

Contenuto dell'accordo

La **Convenzione internazionale per la protezione di tutte le persone dalle sparizioni forzate** è stata adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 20 dicembre 2006. La Convenzione è il risultato dell'attività del Gruppo di lavoro *ad hoc* sulle sparizioni forzate, creato nel 2002 dall'allora Commissione delle Nazioni Unite per i diritti dell'uomo, proprio per elaborare uno strumento normativo internazionale vincolante per la protezione delle persone dal fenomeno delle sparizioni forzate. L'Italia ha partecipato attivamente al Gruppo di lavoro ed ha altresì co-sponsorizzato la risoluzione dell'Assemblea Generale che ne ha adottato il testo. Il progetto di Convenzione è stato approvato per consenso dal Consiglio dei diritti umani, subentrato alla precedente Commissione per i diritti dell'uomo, il 29 giugno 2006 e, sempre per consenso, dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 20 dicembre dello stesso anno. La Convenzione è stata aperta alla firma il 6 febbraio 2007 a Parigi, ed è **entrata in vigore il 23 dicembre 2010**, trenta giorni dopo il deposito del ventesimo atto di ratifica o adesione, come stabilito dall'articolo 39, comma 1 della Convenzione medesima.

Alla data del 24 novembre 2014 ne sono firmatari 94 Stati - tra i quali l'Italia, che l'ha firmata il 3 luglio 2007 - e 43 Paesi, di cui 8 (Austria, Belgio, Francia, Germania, Lituania, Paesi Bassi, Spagna e Portogallo) sono membri dell'Unione europea, hanno proceduto alla ratifica o all'accesso.

Le **sparizioni forzate**, che l'articolo 2 della Convenzione individua in pratiche quali l'arresto, la detenzione, il rapimento od ogni altra forma di privazione della libertà posti in essere da agenti dello Stato e da persone o gruppi di persone che agiscono con l'autorizzazione, il sostegno o l'acquiescenza dello Stato, rientrano tra le **più gravi violazioni dei diritti umani**. Esse, infatti,

ledono il diritto della persona alla sicurezza ed alla tutela da parte della legge, il diritto a non essere arbitrariamente privata della libertà personale e il diritto a non essere oggetto di tortura e di altri trattamenti crudeli, inumani o degradanti. In alcune circostanze, le sparizioni forzate possono portare anche a violazioni del diritto alla vita, della libertà di espressione, religione e associazione e del divieto di non discriminazione.

Sebbene i primi casi di sparizioni forzate risalgano - come evidenziato anche nella relazione illustrativa che correda il disegno di legge AC2674 - alla Seconda guerra mondiale, è negli anni settanta ed ottanta del secolo scorso che tale pratica assunse, in America Latina, carattere sistematico. Tuttavia, come esplicitato anche nei report annuali rilasciati dal Gruppo di lavoro del Consiglio dei diritti umani sulle sparizioni forzate (istituito nel 1980, con il compito di monitorare il fenomeno a livello planetario), il fenomeno non è ormai più confinato ai Paesi afflitti da dittature militari, ma si è diffuso anche in numerosi altri contesti. Il più recente rapporto, rilasciato il 4 agosto 2014 e riferibile al periodo novembre 2012-maggio 2014, riporta **418 denunce di nuovi casi** provenienti da **42 Paesi** (<http://www.ohchr.org/EN/Issues/Disappearances/Pages/Annual.aspx>; il documento presenta, nell'annex II, la serie statistica completa delle sparizioni denunciate nell'arco temporale 1980-2014).

Per lungo tempo l'assenza di un meccanismo specifico a livello internazionale, volto a proteggere le vittime e a punire i colpevoli di sparizioni, ha rappresentato una lacuna nel diritto internazionale. Le norme internazionali, infatti, prendevano in considerazione il fenomeno sotto un'ottica parziale. Le Convenzioni di Ginevra e i relativi Protocolli, ad esempio, disciplinano il reato di sparizione forzata unicamente in tempo di guerra; se configurate come attacco generalizzato e sistematico nei confronti della popolazione civile, le sparizioni forzate possono rientrare, invece, tra i «crimini contro l'umanità» individuati dall'articolo 7, comma 1 dello **Statuto di Roma** della Corte penale internazionale del 1998 e definite dal successivo comma 2 come "l'arresto, la detenzione o il rapimento delle persone da parte o con l'autorizzazione, il supporto o l'acquiescenza di uno Stato o organizzazione politica, che in seguito rifiutino di riconoscere la privazione della libertà o di dare informazioni sulla sorte di tali persone o sul luogo ove le stesse si trovano, nell'intento di sottrarle alla protezione della legge per un prolungato periodo di tempo". E' solo nel 1992 che l'Assemblea generale dell'Onu ha adottato una **Dichiarazione sulle sparizioni forzate** che, pur priva di carattere vincolante, ha rappresentato il primo documento internazionale specificamente rivolto a questo fenomeno. In tale contesto, la Convenzione internazionale per la protezione di tutte le persone dalle sparizioni forzate si presenta come lo strumento giuridico più efficace per affrontare in maniera complessiva il fenomeno delle sparizioni, saldando così gli aspetti di diritto internazionale dei diritti umani con quelli di diritto umanitario e di diritto penale internazionale.

Quanto alla ratifica della Convenzione da parte dell'Italia, si rammenta che raccomandazioni in tal senso, accolte dal nostro Paese, erano state formulate da Francia e Cile in occasione della *Universal Periodical Review*, l'esame periodico sul rispetto dei diritti umani al quale ogni Stato membro dell'Onu si sottopone ogni 4,5 anni circa, sostenuta dall'Italia il 9 febbraio 2010. Analoghe raccomandazioni da parte di oltre dieci Paesi, tra i quali ancora la Francia, sarebbero state formulate – come riferito da fonti di agenzia – anche in esito alla seconda UPR, svoltasi a Ginevra il 27 ottobre 2014.

Quanto al **contenuto**, la Convenzione si compone di un Preambolo e di 45 articoli suddivisi in 3 capitoli.

L'**art. 1** esclude la possibilità che vengano invocate dallo Stato circostanze eccezionali a **giustificazione di sparizione forzata**.

Ai sensi degli **artt. 2 e 4** la Convenzione configura quale **reato** l'arresto, la detenzione, il rapimento od ogni altra forma di privazione della libertà posti in essere da **agenti dello Stato** o da persone o gruppi di persone che agiscono con l'autorizzazione, il sostegno o l'acquiescenza dello Stato, seguiti dal rifiuto di riconoscere la privazione della libertà o dall'occultamento della sorte riservata alla persona scomparsa e del luogo in cui questa si trova, ponendola al di **fuori della protezione della legge**. Gli Stati parte devono adottare le misure necessarie a garantire che la sparizione forzata costituisca un **reato secondo la propria legge penale**.

L'**art. 3** impone agli Stati Parti l'adozione di adeguate misure di indagine e di giudizio di quanti pongano in essere le condotte definite sparizione forzata.

L'**art. 5** definisce il ricorso diffuso e sistematico alle sparizioni forzate come **crimine contro l'umanità**.

Al fine di combattere il fenomeno, ogni Stato parte deve prendere tutte le misure necessarie affinché venga accertata la **responsabilità penale** di ogni persona sospettata di aver eseguito, ordinato, sollecitato o indotto una sparizione forzata (**art. 6**).

Ogni Stato parte è tenuto a sanzionare il reato di sparizione forzata con una pena adeguata che ne rifletta l'estrema gravità, prevedendo circostanze attenuanti in caso di collaborazione con l'autorità giudiziaria da parte di persone implicate nella commissione del reato, ed aggravanti nel caso in cui la vittima muoia, si trovi in stato interessante, sia disabile o minore (**art. 7**).

L'**art. 8** delinea il quadro giuridico da adottarsi da parte degli Stati che decidano di applicare la **prescrizione** in relazione alla sparizione forzata.

L'**art. 9** dispone in materia di **competenza** dello Stato parte ad esercitare la giurisdizione sul reato di sparizione forzata, non escludendo, tuttavia, la possibilità che la legge nazionale stabilisca altre basi per la giurisdizione penale dello Stato.

L'**art. 10** dispone in tema di **misure di custodia** della persona sospettata del reato di sparizione forzata.

Nell'ipotesi in cui lo Stato parte che esercita la giurisdizione sul territorio dov' è rintracciata la persona accusata del reato di sparizione forzata decida di non procedere all'estradizione o di non consegnare il presunto colpevole a un tribunale internazionale da esso riconosciuto, la Convenzione richiede di:

- adottare le misure legali necessarie per garantire la presenza del presunto colpevole nel territorio nazionale fino al termine del procedimento giudiziario;
- sottoporre il caso alle proprie autorità giudiziarie per l'avvio di un processo equo, anche nell'ipotesi in cui non siano state presentate denunce formali ma esistano fatti ragionevoli per credere che la sparizione forzata sia avvenuta (**artt. 11 e 12**).

L'**art. 13** dispone in materia di applicazione dell'**estradizione tra Stati parte** in caso di reato di sparizione forzata.

Ai sensi dell'**art. 14** gli Stati parte sono tenuti ad accordarsi **reciproca cooperazione giuridica** in relazione ai procedimenti penali in materia di sparizione forzata, subordinatamente alle condizioni stabilite dall'ordinamento giuridico dello Stato parte richiesto o dai trattati applicabili in materia di assistenza legale.

Gli Stati parte sono tenuti a prestarsi la massima assistenza reciproca nelle attività di assistenza alle vittime del reato, di ricerca e liberazione delle vittime, di restituzione delle salme (**art. 15**).

L'**art. 16** impone agli Stati parte di evitare atti quali estradizione o espulsione che comportino il trasferimento di una persona in uno Stato dove potrebbe essere sottoposta a sparizione forzata.

Ai sensi dell'**art. 17** è vietato qualsiasi tipo di detenzione segreta ed ogni Stato parte è tenuto ad istituire garanzie rigorose a tutela delle persone private della libertà, comprese la scrupolosa registrazione delle persone detenute nelle carceri e la possibilità per i detenuti di accedere a un tribunale.

Con l'**art. 18** si individua il panel minimo di **informazioni** cui deve avere accesso ogni persona con un interesse legittimo ad esse, quali parenti, rappresentanti o legali di persona privata della libertà, soggetti tutti che devono essere destinatari, altresì, di adeguate misure di protezione da maltrattamenti, intimidazioni o sanzioni riconducibili a tale ricerca di informazioni sulla persona privata della libertà.

Nella relazione illustrativa (AC2674) viene esplicitato che dal combinato disposto dell'articolo 12, paragrafo 1, e dell'articolo 18, paragrafo 2, in materia di **misure di protezione personale**, la necessità dell'applicazione di misure di protezione si verifica in caso di accertamento di situazioni di attuale e grave pericolo. Ai legali delle persone che denunciano la scomparsa, in caso di comprovato pericolo a causa dello svolgimento dei loro compiti di difensori, potranno essere accordate misure di vigilanza o di scorta, attesa l'esposizione pubblica connaturata all'esercizio di tale professione che impedisce la sottoposizione di tali soggetti al programma di protezione previsto dalla normativa vigente. La protezione speciale prevista dalla legislazione italiana si applicherà solo ai familiari della persona privata della libertà e solo nel caso in cui essi rendano dichiarazioni all'autorità giudiziaria sulla sparizione del proprio congiunto; la tutela degli altri soggetti indicati dalla Convenzione esposti a pericolo avverrà attraverso misure di vigilanza o di scorta.

L'**art. 19** dispone in materia di **trattamento delle informazioni personali** raccolte nell'ambito della ricerca di una persona scomparsa.

Le limitazioni, da prevedersi in casi eccezionali e sulla base della legge, del diritto alle informazioni di cui all'art. 18 sono contemplate dall'**art. 20**.

L'**art. 21** prevede che ogni Stato parte adotti le misure necessarie ad assicurare sia la **liberazione** delle persone private della libertà con modalità che ne permettano la verifica, sia la loro **incolumità fisica**, sia il pieno esercizio dei loro **diritti** al momento del rilascio.

Con l'**art. 22** è posto in capo agli Stati parte l'obbligo di adottare misure atte a prevenire e sanzionare i seguenti comportamenti:

- ostacolare l'avvio di procedimenti giudiziari e l'accesso alle informazioni da parte di persone private della libertà, o da loro rappresentanti o da soggetti portatori di legittimo interesse;
- omettere la registrazione della privazione della libertà di qualunque persona.
- rifiutare di fornire informazioni, o fornirne di imprecise, sulla privazione di libertà, in presenza dei requisiti di legge atti ad ammetterne la trasmissione.

L'**art. 23** impegna gli Stati parte a provvedere affinché l'**addestramento** del personale civile, militare, medico e dei pubblici ufficiali coinvolti nella custodia o nel trattamento delle persone private della libertà comprenda la **conoscenza delle norme della Convenzione**.

L'**art. 24** enumera i **diritti delle vittime di sparizione forzata** ponendo in capo ad ogni Stato parte il compito di assicurare che, nell'ambito del proprio ordinamento giuridico, sia garantito il diritto ad ottenere riparazione ed un indennizzo rapido, equo ed adeguato.

L'**art. 25**, che chiude il Capitolo I della Convenzione, detta norme relative al **coinvolgimento dei bambini** nel reato di sparizione forzata chiamando gli Stati parte ad adottare le misure penali necessarie ad impedire e punire i vari aspetti di tale fenomeno.

Il capitolo II della Convenzione comprende gli articoli da 26 a 36.

L'**art. 26** è dedicato all'istituzione di un **Comitato di esperti**, incaricato di controllare l'applicazione della Convenzione ed eventualmente di esaminare casi individuali. Il Comitato è composto da **dieci membri**, di alta moralità ed esperti nel settore dei diritti umani, eletti con voto segreto dagli Stati parte secondo un criterio di equa ripartizione geografica e tenendo conto anche di una bilanciata rappresentanza di genere. La durata del mandato è di **quattro anni**, rinnovabile una sola volta. Ai membri del Comitato, che siedono a titolo personale e svolgono la loro funzione in modo indipendente ed imparziale sono riconosciuti i privilegi e le immunità degli esperti in missione delle Nazioni Unite.

Allo scopo di valutare il funzionamento del Comitato nonché per valutare l'opportunità di eventualmente trasferire ad altro organo il compito di monitorare la Convenzione una Conferenza degli Stati parte si riunisce dopo almeno quattro (e non oltre sei) anni dalla sua entrata in vigore (*avvenuta il 23 dicembre 2010*) (**art. 27**).

Nell'ambito delle competenze garantitegli dalla Convenzione, il Comitato **coopera** con tutti gli organismi, le agenzie e le organizzazioni attivi ad ogni livello per la tutela delle persone dalle sparizioni forzate, coordinandosi, in particolare, con il Comitato sui diritti umani istituito dal Patto internazionale sui diritti umani e politici per assicurare la coerenza delle rispettive osservazioni e raccomandazioni (**art. 28**).

The Human Rights Committee (HRC) è composto da 18 membri eletti dagli Stati parte con mandato di quattro anni rinnovabile. Attualmente è presieduto dal giurista britannico Nigel Rodley affiancato da due vice, il tunisino Yadh Ben Achour e la rappresentante del Suriname Margo Waterval.

Ogni Stato parte è tenuto a redigere e presentare al Comitato un primo rapporto sulle misure adottate per fare fronte agli obblighi previsti dalla Convenzione entro due anni dalla sua ratifica; il Comitato formula commenti, osservazioni o raccomandazioni che vengono comunicate allo Stato parte, che può replicare *sua sponte* o a richiesta (**art. 29**).

L'**art. 30** prevede la possibilità di sottoporre al Comitato la richiesta urgente di ricerca di persona scomparsa da parte dei familiari, dei loro legali o di qualsiasi titolare di interesse legittimo; in presenza di requisiti puntualmente individuati, il Comitato può attivarsi presso lo Stato parte interessato, tenendo costante mente informata degli sviluppi la persona che ha attivato la richiesta.

Ai sensi dell'**art. 31** Stati parte devono dichiarare, all'atto della ratifica o successivamente ad essa, di accettare la competenza del Comitato a ricevere ed esaminare comunicazioni da parte di individui o di chi li rappresenti, che lamentino violazioni della Convenzione.

Gli Stati parte, inoltre, possono dichiarare di riconoscere la competenza del Comitato a ricevere

ed esaminare comunicazioni attraverso le quali uno Stato dichiara che un altro Stato parte non adempie gli obblighi previsti dalla Convenzione (**art. 32**).

Dalla pagina della *United Nation Treaty collection* che riporta lo status delle ratifiche (rinvenibile all'url https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtmsg_no=IV-16&chapter=4<=en) risulta, alla data del 24 novembre 2014, che tra gli Stati che hanno proceduto ad accesso o ratifica della Convenzione hanno effettuato le dichiarazioni di cui agli artt. 31 e 32 **17 Paesi parte** (pari al 39,5% dei 43 Paesi che hanno ratificato la Convenzione): Albania, Argentina, Austria, Belgio, Bosnia-Erzegovina, Cile, Ecuador, Francia, Germania, Lituania, Mali, Montenegro, Olanda, Portogallo, Serbia, Spagna e Uruguay. Il Giappone, avendo effettuato la dichiarazione con riferimento al solo articolo 32, accetta unicamente la competenza del Comitato a ricevere ricorsi interstatali.

Come stabilito dall'**art. 33**, il Comitato, qualora riceva informazioni attendibili che indichino che uno Stato stia seriamente violando la Convenzione, può, d'intesa con lo Stato interessato, effettuare una missione nel Paese.

Nell'ipotesi di sospetti casi di sparizioni forzate diffuse e sistematiche, l'organo di controllo della Convenzione è autorizzato, dopo aver comunque cercato di ottenere da parte dello Stato in causa tutte le informazioni rilevanti sulla situazione in corso, a portare il caso all'attenzione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, tramite il Segretario Generale delle Nazioni Unite medesime (**art. 34**).

L'**art. 35** limita la competenza del Comitato alle sparizioni forzate che hanno avuto inizio successivamente all'entrata in vigore della Convenzione.

A sensi dell'**art. 36** il Comitato presenta un rapporto annuale sull'attività svolta a norma della Convenzione agli Stati parte e all'Assemblea Generale delle Nazioni Unite.

Il **capitolo III** racchiude gli **articoli 37-45** della Convenzione.

L'**art. 37** precisa che le norme della Convenzione non pregiudicano le disposizioni che tutelano in modo più ampio le persone dalla sparizione forzata contenute nella legislazione dello Stato parte o nel diritto internazionale vigente in ciascuno Stato.

Ai sensi dell'**art. 38** la Convenzione è aperta alla firma e soggetta a ratifica da parte di tutti gli Stati membri delle Nazioni Unite, nonché aperta all'adesione.

Gli **artt. 39 e 40** dispongono in materia di entrata in vigore della Convenzione. In particolare il comma 2 dell'articolo 39 precisa che per gli Stati (*tra i quali l'Italia*) che ratificano dopo l'entrata in vigore della Convenzione (*avvenuta, come già ricordato, il 23 dicembre 2010*) la Convenzione entra **in vigore il trentesimo giorno successivo alla data del deposito dello strumento di ratifica** o di adesione.

Ai sensi dell'**art. 41** le disposizioni della Convenzione si applicano in tutte le parti degli Stati federali.

L'**art. 42** detta norme in materia di **risoluzione delle controversie** aventi ad oggetto l'applicazione o l'interpretazione della Convenzione prevedendo che tutte le controversie tra due o più Stati parte che non siano regolate per via negoziale o per mezzo di procedure espressamente previste dalla Convenzione stessa devono essere sottoposte ad arbitrato, a richiesta di una delle parti. Qualora, entro sei mesi dalla data della richiesta di arbitrato, le parti non siano pervenute a un accordo sull'organizzazione dell'arbitrato, una di esse può sottoporre la controversia alla Corte internazionale di giustizia, depositando una richiesta conformemente allo statuto della Corte (**par. 1**). Gli Stati parte possono, al momento della firma della Convenzione, della ratifica o dell'adesione, dichiarare che non si considerano vincolati alle disposizioni contenute nel paragrafo 1 dell'articolo 42. Gli altri Stati parte, pertanto, non saranno vincolati dalle stesse nei confronti di uno Stato parte che abbia formulato una tale dichiarazione (**par. 2**). La dichiarazione può essere ritirata in ogni momento dallo Stato parte che l'ha effettuata (**par. 3**).

Ai sensi dell'**art. 43** la Convenzione non pregiudica le disposizioni del diritto internazionale umanitario, compresi quelli derivanti dalle quattro Convenzioni di Ginevra del 1949 e dai due Protocolli addizionali del 1977, né pregiudica la possibilità di ogni Stato di autorizzare il Comitato internazionale della Croce Rossa di visitare i luoghi di detenzione in situazioni non regolate dal diritto internazionale umanitario.

Gli **artt. 44 e 45**, infine, dettano disposizioni in tema, rispettivamente, di emendamenti alla Convenzione e di deposito della stessa presso il Segretario generale delle Nazioni Unite.

Contenuto dei progetti di legge di ratifica

Il disegno di legge di autorizzazione alla ratifica della Convenzione internazionale per la protezione di tutte le persone dalle sparizioni forzate, adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 20 dicembre 2006 si compone di **tre articoli**.

Gli **articoli 1 e 2** contengono, rispettivamente, l'autorizzazione alla ratifica e l'ordine di esecuzione dell'Accordo.

L'**articolo 3** dispone l'entrata in vigore della legge per il giorno successivo alla sua pubblicazione in *Gazzetta ufficiale*.

La **relazione tecnica** allegata al provvedimento fa presente che la Convenzione internazionale dispone adempimenti strettamente legati allo svolgimento delle attività giudiziarie processuali e procedurali, finalizzati ad assicurare il pieno rispetto dei principi contenuti nella Convenzione stessa **che possono essere adeguatamente eseguiti con le risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente**.

Il **18 luglio 2013**, è stata presentata una proposta di legge, di analogo contenuto, l'**A.C.1374**, di cui è prima firmataria la deputata **Marietta Tidei**, recante "*Ratifica ed esecuzione della Convenzione delle Nazioni Unite per la protezione di tutte le persone dalla sparizione forzata, adottata a New York il 20 dicembre 2006*". L'on. Tidei ha altresì presentato **un'interrogazione a risposta immediata** al Ministro degli Affari esteri sui ritardi nella presentazione di un disegno di legge di ratifica della Convenzione che è stata svolta presso la Commissione Affari esteri nella seduta del 13 novembre 2013.

Rispetto delle competenze legislative costituzionalmente definite

Il provvedimento si inquadra nell'ambito della materia politica estera e rapporti internazionali dello Stato, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera a), della Costituzione, demandata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato.