NOTA INTRODUTTIVA
DEL MINISTRO DEGLI AFFARI ESTERI

La Relazione annuale al Parlamento sull'attività del Comitato interministeriale dei diritti umani (CIDU) e sulla situazione dei diritti fondamentali in Italia rappresenta – proprio come era nelle finalità della legge 19 marzo 1999, n. 80, che l'ha prevista e di cui sono il primo firmatario – un importante strumento conoscitivo del processo di attuazione delle Convenzioni internazionali in materia di diritti umani nel nostro Paese e un impulso prezioso per il costante esercizio di adeguamento e perfezionamento dell'ordinamento interno in materia.

La crescente attenzione che il Governo presta alla dimensione umanitaria della politica estera e alla centralità dei diritti umani nel sempre più complesso sistema delle relazioni internazionali, tra l'altro, proprio nel corso di quest'ultimo anno si è caricata di significati e responsabilità ulteriori in virtù del voto dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite che ha consentito all'Italia di ottenere il seggio al Consiglio per i Diritti Umani delle Nazioni Unite per il triennio 2007-2010.

Il nostro Paese è quindi ora chiamato ad una partecipazione diretta nella costruzione di una nuova cornice multilaterale per la protezione e la promozione dei diritti umani che si concentra, in modo particolare, nella definizione del sistema di esame periodico della situazione dei diritti umani cui indistintamente tutti gli stati, ed in primo luogo ciascun Paese membro del Consiglio dovranno sottoporsi. E' infatti solo con un rafforzamento dei meccanismi di monitoraggio del rispetto delle Convenzioni internazionali ed il rinnovamento delle istituzioni che si può dimostrare che esse sono ancora capaci di svolgere una funzione efficace e credibile.

Il processo di riforma avviato a livello internazionale comporta necessariamente una riflessione della politica nazionale chiamata ad affrontare questa sfida con una rinnovata coerenza dei comportamenti interni. La convinzione del Governo è che solo istituzioni capaci di decidere

e di agire prontamente in un sistema integrato e interdipendente, riusciranno a promuovere quei mutamenti essenziali al corretto adeguamento normativo e sociale che tenda a sviluppare un aspetto nuovo della politica, con il fermo obiettivo di garantire la pace, la democrazia, il rispetto dei diritti umani.

È inderogabile dare rilievo ad una dimensione della politica estera rappresentata dall'impegno intorno a grandi questioni di principio che toccano valori fondamentali proprio come quello dei diritti umani. Ne è testimonianza più recente la candidatura che ha fatto approdare con successo l'Italia al Consiglio dei Diritti Umani assumendo già l'impegno ad adoperarci per l'abolizione della pena di morte, la promozione della democrazia e della legalità, la protezione dei minori da ogni forma di violenza e sfruttamento, il contrasto di ogni forma di discriminazione e di intolleranza, la lotta contro la tortura.

In conclusione, e ferma restando una costante attenzione verso la dimensione interna, ritengo che la tutela dei diritti umani debba avere un ruolo essenziale in una politica estera che voglia darsi, come credo sia giusto, una forte connotazione etica.

Massimo D'Alema

PRESENTAZIONE

L'ottava Relazione al Parlamento sull'attività svolta dal Comitato interministeriale dei diritti umani (CIDU) intende offrire una sintesi dei vari impegni cui il nostro Paese ha dovuto far fronte nel corso del 2006 in funzione della sua adesione alle principali Convenzioni internazionali in materia di diritti umani e la cui gestione rientra nelle competenze proprie del CIDU.

Il documento recepisce con criterio cronologico i mutamenti, di nominazione e di competenze, introdotti nelle varie Amministrazioni dal decreto legge del 18 maggio 2006, n. 181, convertito in legge 17 luglio 2006, n. 233, che ha determinato un riordino delle attribuzioni della Presidenza del Consiglio dei ministri e di alcuni Ministeri.

La Prima Parte della Relazione al Parlamento fornisce, in una rapida sintesi, i risultati dei Rapporti periodici presentati dall'Italia sull'attuazione, nel nostro Paese, delle Convenzioni internazionali in materia di diritti umani e predisposti nel corso del 2006 per i competenti organi di monitoraggio delle Nazioni Unite e del Consiglio d'Europa.

Il contenuto di questa parte si riflette parzialmente nella Seconda Parte, in cui figura una sintetica illustrazione dei risultati cui è pervenuto il CIDU nel lavoro di elaborazione di possibili soluzioni per rispondere ai rilievi ed alle raccomandazioni sollevati dagli organismi internazionali preposti al controllo e al monitoraggio delle singole Convenzioni.

Infine, nella Terza Parte viene effettuata una panoramica dei più recenti sviluppi che hanno caratterizzato il sistema dei diritti umani in seno alle Nazioni Unite, con particolare riguardo alla partecipazione italiana all'ultima sessione della Commissione per i diritti umani di Ginevra e alle prime sessioni del nuovo Consiglio dei diritti umani, nonché ai lavori della Terza Commissione della 61^ sessione dell'Assemblea Generale.

PAGINA BIANCA

PARTE PRIMA

RAPPORTI TRA ITALIA E ORGANISMI INTERNAZIONALI DI MONITORAGGIO SUI DIRITTI UMANI

PAGINA BIANCA

1. I RAPPORTI PERIODICI SULL'APPLICAZIONE IN ITALIA DELLE CONVENZIONI DELLE NAZIONI UNITE IN MATERIA DI DIRITTI UMANI E LE VISITE DI RELATORI SPECIALI

1.1. Presentazione dei Rapporti sull'attuazione dei Protocolli opzionali alla Convenzione sui diritti del fanciullo (Ginevra, 16 maggio 2006)

La Convenzione sui diritti del fanciullo, fatta a New York nel 1989 e ratificata dall'Italia con legge 27 maggio 1991, n. 176, è corredata da due Protocolli opzionali riguardanti rispettivamente il coinvolgimento dei minori nei conflitti armati e la lotta alla vendita, alla prostituzione ed alla pornografia minorile, firmati e ratificati dall'Italia con legge 11 marzo 2002, n. 46.

Il nostro paese ha presentato nel mese di giugno 2004 i due relativi rapporti all'attenzione del Comitato delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo. In vista della discussione degli stessi, il Comitato ha fatto pervenire, nel mese di ottobre 2005, un documento (c.d. *List of issues*) contenente la richiesta di informazioni aggiornate in merito alle tematiche trattate.

Al fine di predisporre i contenuti della risposta, il Comitato interministeriale dei diritti umani (CIDU) ha ritenuto opportuno costituire un apposito gruppo di lavoro, che ha visto la partecipazione delle amministrazioni interessate in via principale alla materia - Ministero del lavoro e delle politiche sociali, Dipartimento per le pari opportunità della Presidenza del Consiglio dei ministri, Ministero della difesa, Ministero della giustizia – e dell'UNICEF Italia, e si è avvalso della consulenza del Prof. Luigi Citarella[1]. Il gruppo è stato convocato nel mese di novembre 2005 ed ha avviato l'esercizio di redazione in vista della discussione dei due rapporti, prevista per il mese di maggio 2006.

Particolare attenzione è stata dedicata dal gruppo di lavoro alla raccolta ed elaborazione di dati di natura statistica sui fenomeni della vendita, prostituzione e pornografia infantile, nonché di informazioni relative a *'fenomeni di costume'* quali il turismo sessuale e la commissione di reati a danno di minori via Internet.

Per quanto concerne il coinvolgimento dei minori nei conflitti armati, il gruppo di lavoro ha predisposto una scheda *ad hoc* contenente le misure legislative e programmatiche adottate dall'Italia anche in diretta correlazione con le iniziative promosse in ambito europeo.

Il gruppo di lavoro del CIDU ha ritenuto altresì opportuno incontrare gli esponenti della società civile riuniti nel *Gruppo di lavoro per il monitoraggio della Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza*, costituitosi nel dicembre 2000 ad opera di un nutrito gruppo di organizzazioni non governative, al fine di monitorare l'attuazione della Convenzione sui diritti del fanciullo nel nostro paese. Gli incontri hanno avuto luogo presso il Ministero degli affari esteri ed hanno consentito di instaurare un proficuo dialogo ed una fattiva collaborazione. Il Governo italiano è consapevole infatti che tra i

[1] Già Segretario generale del CIDU, già membro del Comitato per i diritti del fanciullo dal 2001 al 2005 e nuovamente a partire dal 1° marzo 2007

suoi compiti primari vi è il rafforzamento del confronto e del dialogo con la società civile ed in particolare con le Associazioni che rappresentano il mondo dell'infanzia e dell'adolescenza. Ciò nel convincimento che il costante lavoro di monitoraggio e verifica, svolto in particolare dal Gruppo di lavoro per la Convenzione sui Diritti dell'Infanzia e dell'Adolescenza, rappresenta per le istituzioni uno strumento di stimolo, crescita e di orientamento dell'azione nel percorso di attuazione delle previsioni convenzionali. Il Comitato interministeriale ha preso quindi buona nota del Terzo Rapporto sull'attuazione della Convenzione e dei Protocolli opzionali e ne ha fatto oggetto di un'attenta riflessione per i suoi prossimi adempimenti.

Al termine del lavoro svolto, il CIDU ha trasmesso la risposta italiana al competente organo di controllo delle Nazioni Unite. La successiva discussione con gli esperti del Comitato ha avuto luogo a Ginevra il 16 maggio 2006, con la partecipazione del Segretario generale del CIDU in qualità di capo delegazione, del Prof. Citarella come coordinatore, dei rappresentanti del Ministero della giustizia, del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, del Ministero della difesa e del Dipartimento per i diritti e le pari opportunità della Presidenza del Consiglio dei ministri, nonché degli esperti del CIDU.

a) Presentazione del primo Rapporto sull'attuazione del Protocollo opzionale alla Convenzione sui diritti del fanciullo riguardante il coinvolgimento dei fanciulli nei conflitti armati

La discussione relativa al Protocollo opzionale sul coinvolgimento dei fanciulli nei conflitti armati si è svolta in un clima costruttivo, caratterizzato da un elevato livello tecnico. I componenti del Comitato di controllo, dopo essersi congratulati con l'Italia per la ratifica del Protocollo e per aver abrogato, con la legge 8 gennaio 2001, n. 2, l'articolo 3 della legge 31 maggio 1975, n. 191 in materia di arruolamento dei minorenni, hanno chiesto delucidazioni alla delegazione italiana in merito ad una serie di questioni specifiche.

Il Relatore incaricato ha chiesto, anzitutto, alcuni chiarimenti in ordine alla circostanza che, secondo la legge italiana, i minorenni, pur non potendo essere direttamente coinvolti nelle ostilità, possono comunque essere impiegati in attività diverse, come il trasporto, la logistica e le funzioni sanitarie. Inoltre, nella dichiarazione di ratifica del Protocollo, l'Italia ha precisato che l'età minima prevista per l'arruolamento è di 17 anni, mentre nel Rapporto si afferma che nessun membro delle Forze armate italiane può avere meno di 18 anni. Il Relatore ha chiesto, pertanto, indicazioni riguardo alle misure giuridiche e amministrative messe in atto per garantire il rispetto del predetto limite ed alle sanzioni penali previste in caso di violazione. Sul punto, il Ministero della difesa ha chiarito che la normativa italiana, anche alla luce della legge 8 gennaio 2001, n. 2, sopra citata, che ha elevato da 17 a 18 anni l'età minima per l'arruolamento volontario ai fini dell'espletamento del servizio di leva, non consente in alcun modo l'impiego di minori nel corso delle ostilità. Tale divieto rimarrebbe inalterato anche in

caso di ripristino del servizio di leva obbligatorio, attualmente sospeso dalla legge 23 agosto 2004, n. 226, la quale, peraltro, all'art. 4, lettera b), prescrive, quale requisito per il reclutamento dei volontari in ferma prefissata, il compimento del diciottesimo anno di età. Il limite dei 17 anni assume invece rilievo esclusivamente per la partecipazione ai concorsi per allievo ufficiale in servizio permanente (la nomina ad ufficiale è comunque condizionata al compimento dei 18 anni), per allievo maresciallo delle Forze armate e, in casi eccezionali (quando non sia possibile coprire i posti attraversi i volontari in ferma delle Forze armate) per la carriera iniziale dell'Arma dei carabinieri. Nelle ipotesi citate, l'arruolamento è generalmente vincolato al possesso di un diploma di scuola superiore e l'impiego è comunque subordinato alla frequenza di corsi non inferiori a 11 mesi (per gli ufficiali sono previsti 5 anni), sistema che inibisce - di fatto - l'impiego di minori di anni 18 in attività operative. In ogni caso, nell'ambito delle categorie per le quali è fissato a 17 anni il limite per la partecipazione ai concorsi, negli ultimi cinque anni non risultano arruolati minori di anni 18.

Il Relatore si è poi soffermato sul contenuto dei regolamenti e degli ordinamenti didattici delle scuole militari, allo scopo di conoscere se ed in quale misura tali atti prevedano l'educazione alle armi e quanto spazio sia dedicato invece all'educazione ai diritti umani. In particolare, il Relatore ha chiesto chiarimenti sullo *status* giuridico dei giovani che, raggiunto il 16° anno d'età, e cioè al massimo dopo un anno dall'ammissione alle scuole, decidano di proseguire nel corso di studi, e sull'ampiezza e la completezza delle informazioni fornite in proposito ai giovani e alle loro famiglie. Sul punto, è stato preliminarmente chiarito che gli allievi delle scuole militari Nunziatella, Morosini e Teuliè non sono membri delle Forze armate e che la ferma di tre anni contratta a domanda dagli studenti che abbiano compiuto il 16° anno di età, per la frequenza del corso di studi prescelto, può essere revocata e che, conseguentemente, lo studente può ritirarsi dalla scuola in qualunque momento. Il coinvolgimento dei giovani e delle loro famiglie ha luogo attraverso colloqui che vengono svolti sia al momento della presentazione della domanda sia, in seguito, durante lo svolgimento delle attività didattiche. Circa l'attività di formazione delle scuole militari, si è chiarito che essa corrisponde pienamente alla formazione secondaria superiore e prevede il conseguimento del diploma di liceo scientifico o di liceo classico. Ad essa viene affiancata una formazione specifica finalizzata all'eventuale successivo ingresso nelle accademie militari, oltre ad attività sportive e viaggi di istruzione. I corsi prevedono programmi di informazione e di formazione sui diritti umani – e dunque anche sui diritti dei minori – e sul diritto costituzionale italiano, conformemente ai programmi ministeriali delle scuole superiori.

Infine, il Relatore ha chiesto informazioni dettagliate sui seguenti aspetti:

- disciplina legislativa concernente la vendita delle armi da fuoco leggere prodotte e commercializzate dalle aziende italiane;

- disposizioni normative di contrasto al fenomeno dell'arruolamento dei minori di 15 anni da parte di gruppi organizzati per l'impiego nei conflitti armati ed eventuali programmi promossi dal Governo italiano all'estero o in

Italia per favorire il reinserimento e la riabilitazione dei minori coinvolti in conflitti armati (come, ad esempio, nel caso dei minori migranti non accompagnati);

- norme concernenti la giurisdizione extra-territoriale in caso di violazioni delle norme del Protocollo da parte di non italiani in territorio straniero di cui vengano a conoscenza truppe italiane, così come per l'ipotesi di non italiani che violino le suddette norme in territorio italiano.

Riguardo al primo quesito, si è spiegato che è espressamente vietata la vendita delle armi da fuoco ai paesi che violano le normative internazionali in materia di tutela dei diritti umani.

Quanto al divieto di arruolamento dei minori, è stato evidenziato quanto sia vasto e accurato il complesso di norme che consente di sanzionare penalmente la violazione del divieto di arruolare minori di anni 18, mediante il ricorso alla normativa contro la riduzione o il mantenimento in schiavitù o servitù (art. 600 c.p.) - applicabile anche quando il fatto è commesso all'estero da un cittadino italiano, ovvero a danno di un cittadino italiano, ovvero da un cittadino straniero in concorso con un cittadino italiano (art. 604 c.p.) - oppure alla recente normativa relativa alle associazioni con finalità di terrorismo, anche internazionale, o di eversione dell'ordine democratico (artt. 270 *bis*, *quater* e *quinquies* c.p.).

Sui programmi finanziati dal Governo italiano per il reinserimento e la riabilitazione dei minori coinvolti nei conflitti armati, è intervenuto il rappresentante del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, che ha richiamato l'applicabilità del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, *Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero*, laddove prevede un nuovo modello di integrazione per i minori stranieri nati da stranieri illegalmente presenti sul territorio italiano e per i minori migranti. Ulteriori progetti specifici sono stati finanziati sia dalla Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo del Ministero degli affari esteri in diversi paesi stranieri, sia da numerosi Comuni che godono dei benefici della legge 28 agosto 1997, n. 285, attraverso il *Fondo nazionale per l'infanzia e l'adolescenza*, ripartito in quote tra le diverse Regioni, le Province autonome di Trento e di Bolzano, e, appunto, prevedono riserve per i Comuni.

È stata inoltre sottolineata la particolare attenzione riservata alla formazione in materia di diritti umani e diritto internazionale umanitario del personale arruolato nelle Forze armate, soprattutto nella prospettiva d'impiego in missioni internazionali. La specifica attività di indirizzo, sensibilizzazione e controllo del rispetto dei diritti umani e del diritto internazionale umanitario del personale italiano impegnato nelle citate attività operative, è stata oggetto di una specifica direttiva emanata nel gennaio 2005 dal Comando Operativo di Vertice Interforza – COI (organo alle dirette dipendenze del Capo di Stato maggiore della difesa responsabile del coordinamento di tutte le missioni internazionali) a tutti i comandanti di contingenti militari impegnati in teatri operativi esteri.

Al termine della sessione, il Comitato di controllo ha provveduto a trasmettere al Governo le proprie osservazioni sul Rapporto. Dopo essersi congratulato per la completezza del Rapporto e per il confronto costruttivo

avuto con la delegazione, il Comitato ha evidenziato alcuni aspetti positivi, tra cui le intervenute modifiche della legislazione sul reclutamento obbligatorio nelle Forze armate, le attività di cooperazione internazionale tecnica e finanziaria sinora realizzate ed il contributo all'attuazione delle linee guida sui minori e i conflitti armati adottate dall'Unione europea.

Per contro, il Comitato ha manifestato talune perplessità circa l'assenza nella legislazione italiana di un'esplicita definizione di "partecipazione diretta" ai conflitti armati ed ha formulato alcune raccomandazioni aventi ad oggetto la necessità di assicurare un adeguato coordinamento e la valutazione sull'attuazione del Protocollo, l'impegno a realizzare un Piano nazionale d'azione in materia di infanzia e di adolescenza, il rafforzamento delle misure nazionali per la prevenzione dell'arruolamento dei minori nelle Forze armate o in gruppi armati (incluso l'aumento dell'età minima per l'arruolamento volontario ai 18 anni), la revisione della legislazione sulla vendita di armi da fuoco leggere, l'introduzione di misure di recupero e reintegrazione sociale dei bambini soldato, la diffusione del contenuto del Protocollo al pubblico.

In conclusione, il Comitato ha fissato la presentazione del successivo Rapporto periodico italiano sull'attuazione del Protocollo opzionale in esame per il 4 ottobre 2008.

Il CIDU, con telespresso del 4 luglio 2006, ha inviato alla Rappresentanza italiana presso le Organizzazioni Internazionali, il testo della risposta dell'Italia alle richiamate osservazioni conclusive del Comitato delle Nazioni Unite, chiedendo di farla pervenire, per i seguiti di competenza, al Segretariato dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Diritti Umani. Nella replica, articolata in cinque parti, sono stati forniti elementi analitici sul rispetto dell'obbligo di assumere iniziative per evitare il coinvolgimento di minori di anni 18 nelle ostilità (arti. 1 del Protocollo opzionale), sulla disciplina sanzionatoria in caso di arruolamento nelle Forze armate di minori di anni 15, sullo status dei frequentatori delle scuole militari Nunziatella, Morosini e Teuliè e sui programmi di formazione presso tali istituti, sulle disposizioni in materia di controllo dell'esportazione, importazione e transito dei materiali di armamento, nonché sulla documentazione messa a disposizione del Comitato dei diritti del fanciullo al termine della presentazione del Rapporto governativo e nei giorni immediatamente successivi. Il documento, oltre ad aspetti già esposti nel presente rapporto, si sofferma sulla conformità degli insegnamenti svolti presso le citate scuole militari alle previsioni contenute negli articoli 28 e 29 della Convenzione sui diritti del fanciullo, con particolare riguardo a quelle contenute nell'art. 29, lettera a) (*favorire lo sviluppo della personalità del fanciullo nonché lo sviluppo delle sue facoltà e delle sue attitudini mentali e fisiche*), b) (*educare il fanciullo al rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e dei principi consacrati nella Carta delle Nazioni Unite*), c) (*educare il fanciullo al rispetto della sua identità, della sua lingua e dei suoi valori culturali, nonché al rispetto dei valori nazionali del paese nel quale vive e delle civiltà diverse dalla sua*) e d) (*preparare il fanciullo ad assumere la responsabilità della vita in una società libera, in uno spirito di comprensione, di pace, di tolleranza, di*

uguaglianza tra i sessi e di amicizia tra tutti i popoli e gruppi etnici, nazionali e religiosi), come si rileva dai piani dell'offerta formativa.

Al fine di mettere a disposizione del Comitato elementi conoscitivi completi su tutte le complesse problematiche affrontate nel corso della presentazione del Rapporto nazionale sono state depositate alcune schede sulla disciplina dell'arruolamento nelle Forze armate, sulla formazione nelle scuole militari e sulla formazione delle Forze armate nel settore dei diritti umani e del diritto internazionale umanitario, sulla disciplina concernente il controllo delle esportazioni di armi e materiali di armamento, nonché sui principi generali in materia di procedibilità per i reati commessi all'estero e sull'adeguamento della normativa italiana al diritto internazionale umanitario.

Nella documentazione suddetta, che integra il Rapporto italiano del 2004 e le notizie fornite nel corso della presentazione del medesimo Rapporto al Comitato delle NU, viene, tra l'altro, richiamato il giudizio favorevole espresso nell'ottobre 2005 dal Comitato dei Diritti Umani delle Nazioni Unite circa l'applicabilità del Patto Internazionale sui diritti civili e politici ai militari italiani impegnati in missioni internazionali.

La versione integrale delle osservazioni del Comitato nella traduzione italiana non ufficiale a cura del CIDU è stata riportata in Appendice (II,1).

b) Presentazione del primo Rapporto sull'attuazione del Protocollo opzionale alla Convenzione sui diritti del fanciullo riguardante la vendita, prostituzione e pornografia infantile

La presentazione del primo Rapporto concernente lo stato di attuazione del Protocollo opzionale sulla vendita dei minori, sulla prostituzione minorile e sulla pedopornografia si è svolta dinanzi al medesimo Comitato da parte della stessa delegazione. Il Relatore incaricato per l'Italia ha anzitutto manifestato vivo compiacimento per la ratifica del Protocollo e della Convenzione di Palermo contro la criminalità organizzata transnazionale, quali strumenti atti a prevenire, reprimere e punire la tratta di persone, in particolare di donne e bambini, riconoscendo l'impegno profuso dal Governo italiano nell'adozione di importanti strumenti legislativi e raccomandando, al contempo, una maggior attenzione ed efficacia nella predisposizione degli strumenti di raccolta dei dati statistici.

Il Relatore ed altri membri del Comitato hanno posto, poi, una serie di quesiti, concernenti le procedure effettivamente messe in atto per favorire la traduzione e la diffusione del secondo Rapporto italiano relativo alla Convenzione sui diritti del fanciullo e delle *Osservazioni conclusive* formulate dal Comitato nel 2003 in sede di discussione del Rapporto e l'opportunità di fornire ulteriori dettagli circa il ruolo centrale, specie a livello di impegno finanziario, svolto dal Ministero degli affari esteri in tema di cooperazione internazionale a tutela dei diritti dei minori. Al riguardo, la delegazione italiana ha reso noto che il CIDU ha già predisposto, d'intesa con le ONG impegnate nel settore, un'apposita procedura di traduzione e diffusione delle osservazioni formulate dal Comitato.