

1. L'attività del Comitato Interministeriale dei Diritti Umani nel 2000.

1.1 Statuto e funzioni

Il Comitato Interministeriale dei Diritti Umani è stato istituito con Decreto del Ministro degli Affari Esteri 15 febbraio 1978 n. 519, per l'assolvimento degli obblighi assunti dall'Italia nel campo dei diritti umani in esecuzione delle Convenzioni e dei patti internazionali sottoscritti e ratificati dall'Italia.

Il Comitato è composto da: due rappresentanti del Ministero degli Affari Esteri, designati rispettivamente dalla Direzione Generale degli Affari Politici e dal Servizio del Contenzioso Diplomatico; un rappresentante effettivo ed uno supplente della Presidenza del Consiglio dei Ministri, dei Ministeri dell'Interno, di Grazia e Giustizia, della Pubblica Istruzione, della Sanità, del Lavoro, per le Pari Opportunità, del Comando generale dell'Arma dei Carabinieri, del Dipartimento degli Affari Sociali della Presidenza del Consiglio dei Ministri, del CNEL e dell'ISTAT; un rappresentante della Commissione per i Diritti Umani della Presidenza del Consiglio, della Commissione per le Pari Opportunità, della Commissione Italiana per l'UNESCO, della S.I.O.I.; tre personalità eminenti nel campo dei diritti dell'uomo, nominate con decreto del Ministro degli Affari Esteri.

Inoltre, rappresentanti di altri ministeri ed enti interessati alle questioni del Comitato ed in grado di contribuire allo svolgimento delle sue funzioni, sono invitati, di volta in volta, a partecipare ai suoi lavori. Si segnala al riguardo la decisione del Comitato di approfondire la propria collaborazione anche con il Ministero della Difesa, un cui rappresentante ha pertanto preso parte attiva ai lavori del Comitato stesso.

Il Comitato è presieduto da un rappresentante del Ministero degli Affari Esteri nominato dal Ministro ed è assistito da un ufficio di segreteria con a

capo il Segretario Generale, nominato con decreto del Ministro degli Affari Esteri fra persone particolarmente esperte nel campo dei diritti dell'uomo.

La crescente importanza che la protezione internazionale dei diritti umani è venuta assumendo sia nella condotta della politica estera nazionale, sia nell'ambito delle attività istituzionali delle Organizzazioni Internazionali di cui l'Italia è membro, sia per la partecipazione dell'Italia a varie convenzioni internazionali, comportanti l'obbligo e di attuare sul territorio nazionale le norme vincolanti in esse contenute mediante adozione delle relative misure e di presentare rapporti periodici circa la loro implementazione sul territorio statale, ha portato ad una ridefinizione e puntualizzazione del mandato originariamente attribuito al Comitato Interministeriale dei Diritti Umani.

Tale ridefinizione si basa sul riconoscimento del Comitato come organismo chiave nel seguire l'attuazione delle convenzioni internazionali sul territorio nazionale, in ragione del fatto che il Comitato ha la capacità di avvalersi sia della collaborazione di tutte le Amministrazioni pubbliche interessate sia dell'apporto di persone di riconosciuta competenza sugli aspetti giuridici, umanitari, e sociali della protezione dei diritti umani; collaborazione ed apporto fondamentali per un'adeguata predisposizione dei relativi rapporti alle Organizzazioni internazionali competenti.

Ai sensi del D.M. 13 giugno 1997, n. 2960, che da ultimo ne ha modificato lo Statuto, il Comitato Interministeriale dei Diritti Umani persegue le seguenti finalità:

a) Realizzare un sistematico esame delle misure legislative, regolamentari, amministrative ed altre che siano state prese per attuare gli impegni assunti dall'Italia in virtù delle convenzioni internazionali sui diritti dell'uomo, adottate da organizzazioni internazionali di cui l'Italia è membro; ed a tal fine raccogliere tutte le informazioni necessarie sull'azione governativa in tale settore;

b) Promuovere quegli ulteriori provvedimenti che si rendono necessari o opportuni per assicurare il pieno adempimento degli obblighi

internazionali già assunti o che saranno assunti dall'Italia con ratifica delle citate convenzioni;

c) Seguire l'attuazione delle citate convenzioni e la loro concreta osservanza sul territorio nazionale e curare la preparazione dei rapporti periodici che lo stato italiano è tenuto a presentare a riguardo alle Organizzazioni internazionali, nonché di altri rapporti, periodici e non, che vengano richiesti dalle organizzazioni in questione;

d) Fornire il proprio apporto alle attività volte a dar seguito ad iniziative internazionali attinenti ai diritti dell'uomo, quali conferenze, celebrazioni di anni internazionali, e così di seguito.

1.2 In generale

Nel corso dell'anno 2000, il Comitato interministeriale dei Diritti Umani si è riunito, oltre che per le consuete sedute mensili in numerose altre occasioni, sia in seduta plenaria sia in riunioni ristrette di gruppi di lavoro, per l'esame di diversi aspetti dei diritti umani e per la preparazione dei relativi documenti e rapporti.

L'anno 2000 è stato particolarmente ricco di occasioni per l'esame di vari problemi connessi alla gestione del settore dei diritti umani; il tema che ha maggiormente impegnato l'attività del Comitato è stato quello della discriminazione razziale. In realtà, in occasione ed in coincidenza con il semestre della Presidenza italiana del Consiglio d'Europa (5 maggio - 8 novembre 2000), si sono svolte numerose iniziative, di rilevante significato.

In primo luogo la riunione - che ha avuto luogo a Roma, il 10 novembre 2000 - dei Ministri competenti per i diritti umani, anche per celebrare il 50° Anniversario della Convenzione Europea per la Salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà Fondamentali.

In secondo luogo, va menzionata l'organizzazione di un Forum nazionale delle Organizzazioni Non Governative, nel maggio 2000, presso il Ministero degli Affari Esteri, al fine di elaborare i contenuti del documento che è stato successivamente presentato nel corso del Forum Europeo delle ONG che ha preceduto, nei giorni del 10 e 11 ottobre, la Conferenza Europea sul Razzismo, la Discriminazione Razziale, la Xenofobia e relativa Intolleranza, svoltasi a

Strasburgo dall'11 al 13 ottobre, sotto presidenza italiana. Tale conferenza è stata la prima di quattro conferenze regionali (Santiago del Cile, Dakar, Teheran) in preparazione della Conferenza Mondiale sul Razzismo che si terrà in Sud Africa, a Durban, alla fine del mese di agosto 2001.

E' altresì da ricordare la celebrazione, a Venezia, del decimo anniversario della creazione della Commissione Europea per la Democrazia attraverso il Diritto.

Oltre al tema prioritario della discriminazione, che ha impegnato il Comitato e numerosi suoi componenti, sono stati esaminati, nel corso dei riunioni allargate ad hoc, i problemi connessi con la preparazione dell'Assemblea Generale Straordinaria delle N.U. dedicata ai problemi dei diritti delle donne, che si è svolta a New York nel 2000 e dell'Assemblea Generale Straordinaria delle N.U. dedicata ai problemi dei diritti del fanciullo, che si terrà a New York nel prossimo mese di settembre. Nel corso delle riunioni indette dal Comitato, sono stati elaborati l'indirizzo generale ed i principi fondamentali cui la Delegazione italiana si sarebbe ispirata nel corso delle due riunioni.

In conformità al mandato ad esso affidato, il Comitato ha curato la raccolta della documentazione nonché la preparazione del Rapporto Periodico del Governo italiano sulla Convenzione delle N.U. contro la Discriminazione e il Rapporto Periodico sul Patto Internazionale sui Diritti Civili e Politici. I due testi saranno esaminati dagli appositi Comitati delle N.U., previsti dalle rispettive Convenzioni, e, successivamente, discussi in contraddittorio con una Delegazione italiana.

Il Comitato ha inoltre ripreso in esame il problema della istituzione, in Italia, della figura del Difensore Civico Nazionale, da lungo tempo all'esame del Parlamento. Sono stati discussi ed approfonditi gli aspetti costituzionali insiti nella creazione dell'Obdusman nazionale, in relazione al quadro complessivo dell'ordinamento italiano.

In relazione al mandato ricevuto, nonché alla prassi che si è ormai consolidata nel tempo, il Comitato ha inoltre assicurato la partecipazione

dell'Italia, istituendo una apposita Delegazione, ai lavori dell'Assemblea Generale delle N.U. (Terza Commissione) e della 56esima Sessione della Commissione delle N.U. per i Diritti Umani. Il Comitato ha anche garantito la partecipazione dell'Italia ai lavori del Consiglio d'Europa, nei suoi vari organi.

Nell'ambito dei lavori del Comitato, è stata assicurata la partecipazione di una Delegazione italiana a numerosi negoziati internazionali, in particolare per la finalizzazione di due protocolli addizionali alla Convenzione dei Diritti del Fanciullo (sulla partecipazione dei minori nei conflitti armati e sulla pedofilia) e per l'approfondimento dell'attuazione del diritto allo sviluppo.

L'anno 2000 è stato anche caratterizzato dalla visita in Italia del Comitato per la Prevenzione della Tortura (CPT) del Consiglio d'Europa che ha poteri conoscitivi e di indagine su tutti gli aspetti relativi al fermo ed alla detenzione di persone, presso le Stazioni di Polizia, le Caserme dell'Arma dei Carabinieri, della Guardia di Finanza, ma essenzialmente presso tutti gli Istituti Penitenziari ed assimilati. Il Comitato per la Prevenzione della Tortura ha formulato una serie di rilievi e di raccomandazioni e chiesto l'adozione di adeguate misure laddove alcuni aspetti del trattamento delle persone in stato di fermo o di detenzione non sono parse corrispondenti sia agli standards previsti dalla normativa italiana sia a quelli internazionali. Fra l'altro, detto Comitato ha chiesto la chiusura pressoché immediata di un Centro di prima accoglienza per cittadini extracomunitari entrati clandestinamente in Italia ovvero richiedenti lo status di rifugiato, in quanto le condizioni igienico-sanitarie di tale Centro sono state ritenute assolutamente inadeguate per assicurare un minimo standard di trattamento. Ai rilievi ed alle raccomandazioni espresse dal Comitato, le varie Amministrazioni interessate hanno fornito le informazioni e le risposte richieste. Il Comitato ha assicurato il coordinamento dei vari contributi, nonché la preparazione di un Rapporto che contiene le risposte ai vari quesiti; documento che è stato trasmesso a Strasburgo al CPT.

Nell'anno 2000, il Comitato ha anche incoraggiato e promosso incontri con numerose organizzazioni non governative, per una più stretta collaborazione nelle materie comprese nel vasto campo dei diritti umani. I frequenti contatti con le

Organizzazioni non governative, le Associazioni e gli Enti di volontariato, le Istituzioni specializzate, i Centri di Studio e di Ricerca, specificamente nel campo della lotta ai fenomeni di carattere discriminatorio, è stata una delle principali caratteristiche dell'attività che il Comitato ha posto in essere nel corso di quest'anno. Il clima di collaborazione e di fiducia reciproca instauratosi con gli esponenti della società civile ha consentito al Comitato di conseguire importanti risultati, sostenendo anche finanziariamente la diretta partecipazione di tali soggetti ad eventi di rilievo (come è avvenuto in occasione del Forum che ha preceduto la Conferenza Europea contro il razzismo, al quale hanno preso parte 26 ONG).

Il Comitato, infine, ha preso in esame problemi relativi al suo funzionamento e vari aspetti della sua gestione, anche finanziaria.

2. Attività internazionali nel campo dei diritti umani

2.1 Attività svolta nell'ambito dell'Organizzazione delle Nazioni Unite

A. L'Assemblea Generale

Nel contesto dei lavori dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite che ha avuto luogo a New York dal 25 settembre al 12 novembre 2000, molteplici sono state le risoluzioni adottate ad opera dei partecipanti alla Terza Commissione. In relazione alle tematiche in esse sviluppate, alcune già presentate nel corso delle precedenti sessioni, altre introdotte per la prima volta, è stato necessario ricorrere spesso alla procedura di votazione, proprio per la particolare importanza dei temi e per le posizioni di contrasto assunte in merito dagli Stati.

In questo ambito il ruolo dell'Italia è risultato particolarmente rilevante: con riferimento alle c.d. "risoluzioni-paese" è opportuno menzionare il ruolo del

nostro Paese quale negoziatore della risoluzione sull'Afghanistan; circa, invece, le risoluzioni tematiche, particolare attenzione ha rivolto alla tutela delle diritti delle donne, nel quadro di una più efficace azione per la piena attuazione della Convenzione per l'eliminazione di tutte le forme di discriminazione razziale nei confronti delle donne.

La delegazione italiana, infatti, ha co-sponsorizzato l'adozione di una serie di risoluzioni sull'argomento: sul miglioramento dello stato delle donne nel sistema delle Nazioni Unite, sui seguiti della Conferenza di Pechino e della Sessione Speciale dell'Assemblea Generale del giugno 2000 sulla tematica femminile, sull'ipotesi di ristrutturazione dell'INSTRAW (International Research and Training Institute for the Advancement of Women).

Particolare importanza ha rivestito l'adozione della risoluzione sulla violenza contro le donne; la necessità di predisporre un testo che confermasse i principi ribaditi nel corso della Sessione Speciale dell'Assemblea Generale ha portato il nostro Paese ad assumere una posizione di primo piano nel contesto dell'azione comunitaria, allo scopo di redigere un dispositivo realmente valido ed efficace.

Altra risoluzione di rilevante contenuto è stata quella sui crimini commessi in nome dell'onore, che l'Italia ha proceduto a co-sponsorizzare insieme a tutti gli altri partners europei, ribadendo la necessità di non apportare al testo della risoluzione emendamenti in grado di diminuirne la portata (con particolare riferimento al concetto di crimini "premeditati).

L'Italia ha, infine, rivestito un ruolo d'indiscussa importanza per l'adozione della risoluzione sulla tratta delle donne e delle bambine, proposta dalle Filippine. Il nostro Paese, nel corso dei lavori, ricordando il suo impegno nella lotta alla

criminalità organizzata transnazionale, ha co-sponsorizzato l'adozione del testo, in linea con la posizione espressa nelle precedenti sessioni dell'Assemblea Generale. In particolare, l'Italia ha proposto un emendamento circa il paragrafo 12 del Preambolo, tendente ad includere tutte le forme di sfruttamento sessuale dei minori nella risoluzione.

Più in generale, va sottolineato che l'Italia, quanto alle politiche di genere, il 22 dicembre 2000 ha ratificato il Protocollo opzionale alla Convenzione per l'eliminazione di tutte le forme di discriminazione nei confronti delle donne, volto a far sì che tutti gli Stati parti contraenti della Convenzione medesima modifichino, riducano o eliminino tutte le riserve che limitano concretamente ed in maniera troppo estesa il raggiungimento degli scopi della Convenzione.

B. La Commissione dei Diritti Umani

Per molti aspetti, la 56ª Sessione della Commissione per i diritti umani delle Nazioni Unite, che ha avuto luogo a Ginevra dal 20 marzo al 28 aprile 2000, ha continuato a marcare una svolta importante in un settore, quello dei diritti umani, in permanente evoluzione ed alla ricerca di un ruolo fondante e decisivo per il sistema di tutela e di controllo delle libertà fondamentali e dei diritti individuali nel mondo contemporaneo.

Nei lavori della Commissione si è andato consolidando, in effetti, quel processo di stabilimento e di funzionamento di "meccanismi" sempre più indipendenti, trasparenti ed auspicabilmente automatici che dovrebbero entrare in funzione ogni qual volta che, in qualsiasi Paese del mondo, si verificano massicce e ripetute violazioni dei diritti umani di individui o di collettività. La Commissione ed il suo braccio operativo che è l'Ufficio dell'Alto Commissario

(OHCHR), grazie ad un articolato sistema di "meccanismi" che prevede "Relatori Speciali" per tutte le materie più delicate e controverse (come tortura, esecuzioni extragiudiziarie, tutela dei minori, ecc.), sta diventando sempre più uno strumento di monitoraggio e di allarme precoce per situazioni a rischio. La vitalità e l'espansione del sistema sono state dimostrate, proprio in occasione della 56° Sessione della CDU, dalla creazione di due nuovi profili di "Relatori Speciali": quello sugli "human rights defenders" e quello sul cibo.

Altro argomento di particolare importanza, nel corso dei lavori della Commissione, è stato quello concernente gli abusi commessi dalle truppe russe nei confronti di popolazioni inermi della Cecenia (secondo la linea, già tracciata nel corso della 55^a Sessione, volta a richiamare l'attenzione circa situazioni di evidente gravità, come la pulizia etnica in Kosovo). In un altro caso, quello dei massacri etnici in Timor Est, è stato necessario convocare d'urgenza una Sessione Speciale di tale organo per emettere una dura censura nei confronti del Governo indonesiano e chiedere la creazione di una Commissione internazionale di inchiesta. In tutti i casi suddetti le condanne sono state autorevolmente ribadite da dichiarazioni assai esplicite sia dell'Alto Commissario Mary Robinson, sia dal Segretario Generale delle Nazioni Unite, Kofi Annan.

C'è inoltre da rilevare che l'OHCHR svolge un'attività di valore strategico incalcolabile grazie al finanziamento e mantenimento di 43 programmi di cooperazione tecnica in altrettanti Paesi in via di sviluppo che ne hanno fatto richiesta, nel tentativo di aumentare le loro "institution building capacities" nel campo dei diritti umani. E' questa una della attività più pregnanti e cruciali che la comunità internazionale possa svolgere per allargare l'ambito del rispetto e della tutela dei diritti umani, incoraggiando Paesi di nuova democrazia o che stanno cominciando ad introdurre strutture deputate al controllo ed al monitoraggio di

violazioni dei diritti umani e che, pertanto, necessitano dell'assistenza e dell'esperienza dell'Ufficio dell'Alto Commissario per le opzioni e le linee direttrici della loro azione. Questa pratica è ispirata alla strategia del dialogo permanente e progressivo, ed al rifiuto dell'applicazione d'isolamenti sanzionatori e di condanne aprioristiche.

Un'altra occasione di alta mediazione e di ricerca di un onorevole compromesso è stata, senza dubbio, quella svolta dall'Alto Commissario Mary Robinson, questa volta nella sua veste di Segretario Generale della Conferenza Mondiale sul Razzismo, la Discriminazione Razziale, la Xenofobia e relativa Intolleranza, nella riunione del Comitato Preparatorio (Prep.Com.) svoltasi a Ginevra nel maggio 2000, al termine della Sessione della Commissione per i Diritti Umani.

La differente formazione dei partecipanti (erano presenti, infatti, tutti i Paesi membri dell'ONU, e non i soli membri della C.D.U.), ha reso l'atmosfera immediatamente più conflittuale. Il confronto tra le tesi dei Paesi in via di sviluppo dei vari gruppi regionali e quelle dei Paesi appartenenti all'area dell'Europa occidentale (WEOG) ha portato ad una dura contestazione in relazione al problema delle compensazioni in favore delle vittime del razzismo. Lo stallo è stato, dunque, evitato dai ripetuti appelli dell'Alto Commissario Robinson a mettere da parte le rispettive linee oltranzistiche.

La Delegazione Italiana - guidata dal Presidente del Comitato Internministeriale - ha svolto, in relazione ai problemi tradizionali all'ordine del giorno della Commissione, un'intensa attività, sia nel quadro del coordinamento comunitario, sia nel contesto del Gruppo dei Paesi occidentali, nonché nell'ambito dei vari negoziati che caratterizzano la fase preparatoria di ogni singola risoluzione portata all'attenzione della Commissione.

Nella fase iniziale della Sessione è intervenuto il Sottosegretario agli Affari Esteri, Senatore Aniello Palumbo, il quale si è soffermato su numerosi problemi relativi ai diritti umani, in una visione generale della politica italiana in materia, sottolineando l'importanza di un fecondo e franco dialogo, e di un negoziato aperto e costante, tra Paesi singoli e la comunità internazionale per raggiungere soluzioni consensuali a specifici problemi.

Nel suo intervento, il Sottosegretario si è soffermato sull'impegno civile dell'Italia e di molti altri Paesi per l'abolizione della pena di morte ed ha auspicato la pronta conclusione dei lavori sul protocollo facoltativo alla Convenzione sulla Tortura, facendo altresì riferimento alla istituzione del Tribunale Penale Internazionale.

Il Senatore ha anche annunciato l'intenzione dell'Italia di procedere sollecitamente alla ratifica dei protocolli internazionali sul coinvolgimento dei minori nei conflitti armati e sullo sfruttamento sessuale dei minori.

L'intervento del Senatore Palumbo ha, inoltre, toccato altre problematiche di rilevanza internazionale o pertinenti all'attualità e realtà italiane. Sono stati sottolineati i contributi italiani inerenti la promozione della tutela delle donne, gli sforzi per accogliere gli stranieri ed i rifugiati e per combattere il razzismo e la discriminazione.

Come negli anni precedenti, l'Italia ha, in particolare, curato la preparazione, la negoziazione e la presentazione dei progetti di risoluzione sulla situazione dei diritti umani in Afghanistan e sull'assistenza alla Somalia nel campo dei diritti umani.

Per quanto riguarda la prima risoluzione, malgrado il non facile lavoro negoziale, un paziente lavoro di composizione di tutte le posizioni e parti ha permesso di raggiungere, attraverso una formulazione adottata per consenso, un testo tanto severo quanto equilibrato: si è espressa condanna per il trattamento delle donne, il mancato rispetto per l'immunità del personale delle Nazioni Unite, l'assenza di diritti civili e soprattutto l'assenza di un Governo stabile e largamente rappresentativo, ma la risoluzione ha lasciato la strada aperta ad un dialogo costruttivo, incitando, per esempio, le fazioni in conflitto a cooperare con le varie iniziative, a livello internazionale, regionale e nazionale, per il raggiungimento di una soluzione pacifica al conflitto, senza per questo concedere alcun

riconoscimento di legalità agli efferati atti compiuti contro i diritti umani ed il diritto umanitario in Afghanistan.

Per quanto riguarda la risoluzione sulla Somalia, si è dato atto alla nuova iniziativa di pace, sotto l'egida del Presidente di Gibuti, tesa al raggiungimento della pacificazione del paese e alla ricostruzione dello stato; è stato messo in risalto il ruolo di mediazione e riconciliazione che è e può essere svolto dagli anziani dei clan, dai leader locali e dai membri della società civile nella ricerca di una pace duratura e della costituzione di un governo; è stata fatta menzione della necessità di rilanciare il ruolo del Comitato delle Nazioni Unite per l'embargo delle armi in Somalia (visto il continuo afflusso di armi all'interno del paese e la presenza di truppe straniere in aree prossime al confine); è stata avanzata la richiesta all'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i Diritti Umani di provvedere alla ampia diffusione all'interno del paese della risoluzione, accompagnandola da una nota esplicativa tradotta in lingua locale.

Oltre ad aver discusso ed approvato numerose risoluzioni-Paese relative a casi di violazione dei diritti umani – che, pur riproponendo alcuni dei tradizionali temi di polemica e scontro, hanno fatto registrare un minor livello di conflittualità nei dibattiti rispetto a precedenti sessioni – la Commissione ha altresì adottato varie risoluzioni tematiche, fra le quali possiamo menzionare: quella sui diritti del fanciullo (che, tra l'altro, richiede di prestare particolare attenzione allo sviluppo di sistemi sanitari e servizi sociali sostenibili per garantire un'effettiva prevenzione delle malattie, della malnutrizione, di handicap e della mortalità infantile); quelle sui diritti e la condizione delle donne (fra cui se ne ricorda una specifica sui diritti alla proprietà e ad un alloggio adeguato, che rappresenta un passo in avanti importante nel processo d'integrazione dei diritti delle donne in tutti gli ambiti delle Nazioni Unite); quella sulla promozione e consolidamento della democrazia (che riprende e rafforza i principi discussi e stabiliti in analoga risoluzione del 1999).

2.1.1 L'applicazione in Italia della Convenzione sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione razziale