

risoluzione canadese sulla situazione dei diritti umani in Iran va ascritta al particolare ruolo di mediazione svolto dal Governo di Teheran nella questione turco-cipriota.

Nonostante la necessità unanimemente sentita e ribadita dalla Presidenza di mantenere in ogni possibile occasione la coesione europea, soprattutto al momento del voto, ancora forti si sono rilevati in alcuni casi particolarismi e direttive nazionali (ricordasi a tal proposito la posizione assunta dalla Spagna sulle due risoluzioni attinenti al terrorismo). La possibilità di una comune co-sponsorizzazione va certamente considerata come altro elemento altrettanto importante per la valorizzazione di una volontà europea unitaria e forte, oltre che come utile strumento negoziale.

Per la prima volta l'Unione Europea si e' trovata a lavorare a 25 ed il lavoro svolto è stato sicuramente positivo. Significative a questo proposito le espressioni di apprezzamento rivolte alla Presidenza da tutti i Paesi di Adesione. Notevole, inoltre, il potere di indirizzo che un'Unione Europea a 25 è in grado di esercitare su altri Paesi a cominciare da quelli EFTA, dai tre Paesi candidati e dai Potenziali Candidati del Patto di Stabilità. Non va infine trascurato il vantaggio che l'essere in 25 comporta in termini di una più capillare e fruttuosa attività di lobby e, molto presto, anche in termini di *burden sharing*.

Molto apprezzata dalla Presidenza è stata la divisione di compiti negoziali con i partners dell'Unione Europea. Si tratta di uno strumento indispensabile il cui utilizzo dovrà sempre più essere mirato sulla base delle specifiche conoscenze e competenze dei partners in relazione a determinati temi.

Molto utile si è infine rivelato l'uso dei COREU, soprattutto al fine di evitare per quanto possibile il prolungamento delle discussioni durante i già numerosi coordinamenti a New York, e si raccomanda pertanto che in futuro esso continui ad essere usato con sempre maggiore frequenza ed anticipi per finalizzare i testi delle risoluzioni europee ed i relativi interventi.

In conclusione si può ritenere che sia mancata, nonostante la manifesta volontà di razionalizzare i lavori dell'Assemblea Generale e delle sue Commissioni e gli obiettivi dichiarati di *streaming*, per esempio per mezzo di risoluzioni onmibus e/o biennali, la possibilità di tradurre nei fatti concreti le apprezzabili intenzioni sopra indicate.

Ancora una volta sembrerebbe necessaria da parte dell'Unione Europea una maggiore flessibilità nella conduzione dei negoziati, al fine di limitarsi nella tendenza a presentare un numero eccessivo di emendamenti ed a porsi senza chiarirne bene le ragioni su posizioni a volte intransigenti. Ugualmente opportuno risulterebbe stabilire chiaramente le priorità dell'UE, possibilmente direttamente in COHOM e con congruo anticipo rispetto alla prossima UNGA, per trasmettere all'esterno una posizione più forte e più chiara. Nonostante quest'ultima osservazione, va sottolineato comunque che l'UE, più di ogni altro Gruppo, è riuscita a mantenere un atteggiamento appropriato e corretto, dando l'immagine di un'Unione forte e determinante nei negoziati sui testi e nelle situazioni di voto.

Nel futuro bisognerà tuttavia considerare come esercitare al meglio la potenzialità di influenza dell'Unione Europea, soprattutto nel dialogo con gli altri Gruppi Regionali a cominciare da quello africano che, in

considerazione dell'elevato numero dei suoi Stati membri, può esercitare in Commissione un notevole peso qualora coeso. Ugualmente importante sarà mantenere la relazione strategica con il GRULAC.

Da più parti e' stata inoltre notata la necessità di promuovere una maggiore cooperazione tra la II e la III Commissione per evitare duplicazioni e razionalizzare così i lavori di entrambe (vedi, ad esempio, le risoluzioni su Corruzione, Sviluppo, Sviluppo Sociale, Donne, ecc.).

Sembrerebbe infine opportuno dare maggior spazio all'interazione con i Rapporteurs Speciali, in occasione della presentazione alla Commissione dei rispettivi rapporti.

### **1.3 La partecipazione del Comitato all'attività del semestre di Presidenza italiana dell'Unione europea**

Come si è già potuto rilevare dall'esame dei lavori della III Commissione dell'Assemblea Generale l'Italia ha svolto un ruolo di indiscussa importanza nel quadro delle attività da essa coordinate nell'ambito del semestre di Presidenza dell'Unione europea.

A tale proposito va in primo luogo sottolineato come la Presidenza italiana si sia caratterizzata per uno sforzo di considerare la dimensione dei diritti umani nel contesto più generale delle politiche e dell'azione dell'Unione Europea sul piano internazionale, con l'obiettivo di difendere e promuovere i diritti umani privilegiando ove possibile scelte di dialogo e cooperazione.

Quanto ai risultati conseguiti in termini di consuntivo rispetto agli obiettivi dichiarati, a parte le note vicende che hanno determinato la mancata presentazione di una Risoluzione sulla moratoria della pena di morte all'Assemblea Generale (e che tuttavia hanno fatto emergere una posizione italiana improntata a grande senso di responsabilità e coesione comunitaria), essi possano senz'altro considerarsi positivi. Se ne illustrano qui di seguito gli aspetti salienti.

*Linee Guida su Bambini e Conflitti Armati*

Era questo uno degli obiettivi di più alto profilo indicati all'inizio della nostra Presidenza. Esso è stato pienamente conseguito con l'approvazione da parte del CAGRE dell'8-9 dicembre delle Linee Guida, a completamento di un percorso iniziato a luglio con intensi contatti con le principali ONG del settore, proseguito a settembre con l'organizzazione, insieme al Centro Innocenti di Firenze dell'UNICEF, di una riunione di brainstroiming con i rappresentanti della società civile e successivamente con l'audizione in COHOM del Rappresentante Speciale del Segretario Generale delle Nazioni Unite Olara Otunnu.

Le Linee Guida definiscono dettagliatamente l'azione che l'Unione Europea intende porre in essere per contribuire a far fronte alle drammatiche conseguenze che i conflitti hanno sulla vita di milioni di bambini nel mondo. Al di là del suo valore intrinseco, l'iniziativa della Presidenza italiana ha rappresentato anche un eccellente esempio di interazione fra istituzioni europee e società civile. Di ciò ci stato dato ampiamente atto

anche nel corso del tradizionale Forum delle ONG europee sui Diritti Umani organizzato dalla Presidenza il 10-11 dicembre a Roma, dove il tema dei bambini e dei conflitti armati è stato uno degli argomenti discussi nelle tre tavole rotonde, da cui sono emersi interessanti spunti sulla messa in opera delle Linee Guida approvate dal Consiglio.

*Linee Guida sulla Tortura*

Ci eravamo proposti all'inizio della Presidenza di dare un impulso decisivo alla discussione in COHOM sulla messa in opera delle Linee Guida sulla tortura approvate dal Consiglio nel 2001 e mai messe concretamente in opera, malgrado i tentativi delle precedenti Presidenze. Dopo aver constatato che l'idea di avviare un progetto-pilota sulla base di paesi prioritari individuati insieme ai competenti Gruppi Geografici del Consiglio appariva di difficile realizzazione, proprio per la reticenza di tali Gruppi ad isolare questo o quel paese su un tema così delicato, abbiamo suggerito un approccio alternativo che si è poi rivelato vincente.

Si è infatti deciso di inserire la "dimensione tortura" in tutti gli incontri che l'Unione Europea avrà a partire dal gennaio 2004 con quei paesi terzi nei confronti dei quali tale problema appare rilevante, anche sulla base anche delle raccomandazioni formulate dai Capi Missione nei loro rapporti. In tal modo si procederà alla predisposizione di una sorta di Piano d'Azione basato sul calendario dei prossimi incontri UE-Paesi Terzi e sui possibili tipi di intervento (pressioni per la ratifica dei relativi Protocolli internazionali, discussione di casi individuali, assistenza tecnica,

programmi di cooperazione, ecc..) da definirsi in funzione del paese in questione.

*Estensione del mandato del COHOM*

Anche in questo caso la nostra Presidenza ha ereditato un dossier che si trascinava da tempo nelle discussioni del COHOM. La Commissione infatti insisteva sulla necessità di estendere le competenze del COHOM anche ad alcuni aspetti del primo pilastro di indubbia rilevanza nella gestione del settore dei diritti umani. Molti partners avevano espresso riserve, dettate soprattutto dal timore di snaturare le funzioni del COHOM nell'ambito della PESC. Sulla base di due documenti di lavoro predisposti da Commissione e Segretariato del Consiglio, su iniziativa della Presidenza, con l'obiettivo di chiarire meglio le conseguenze pratiche dell'estensione del mandato, è stato possibile superare tali resistenze. L'estensione del mandato consentirà al COHOM di svolgere il proprio lavoro di valutazione e coordinamento della politica dell'UE nel campo dei diritti umani con maggior cognizione di causa, con particolare riferimento ai programmi di cooperazione realizzati con finanziamenti europei (EDHIR).

*Scheda diritti umani*

Il COHOM ha finalmente approvato una “scheda tipo” di valutazione della situazione dei diritti umani in tutti i paesi del mondo, che dovrà essere utilizzata dai Capi Missione dei paesi UE. Si tratta di uno strumento di

facile consultazione, che si presta anche ad utili valutazioni comparative, basato su una serie di precisi elementi ritenuti essenziali ai fini di un giudizio sul rispetto dei diritti umani. Come Presidenza abbiamo provveduto a testare la scheda, inviandola ad alcune nostre Ambasciate (Hanoi, Asmara, Bogotà, Cairo), per verificarne l'adeguatezza e la praticabilità. Siamo in attesa di ricevere le loro reazioni.

*Dialoghi Diritti Umani con Iran e Cina*

Si sono tenute sotto Presidenza italiana le due Sessioni del Dialogo strutturato sui Diritti Umani con Iran e Cina. Ambedue si sono svolte in un'atmosfera particolarmente positiva, anche per merito della nostra Presidenza che ha inteso dare ai due incontri un taglio di dialogo e cooperazione.

Particolarmente impegnativo è stato il lavoro preparatorio della Sessione con l'Iran, nata sotto non facili auspici a causa del voto posto dalle autorità iraniane sulla partecipazione di alcune ONG europee che ha portato alla cancellazione della Sessione prevista a Teheran in settembre.

Va ascritto anche a merito della nostra Presidenza se si è riusciti a riallacciare il dialogo con gli iraniani e a tenere la riunione a Bruxelles l'8/9 ottobre. Pur in presenza delle preoccupazioni dell'Unione per alcune persistenti gravi carenze nel rispetto dei diritti umani in Iran, la Sessione ha fatto emergere incoraggianti segnali, che, insieme ad altre considerazioni più generali sui rapporti UE-Iran, hanno contribuito alla decisione dell'Unione di non presentare una Risoluzione di condanna

dell'Iran alla III Commissione dell'Assemblea Generale delle N.U. (anche se poi, come detto, tutti i paesi europei hanno votato a favore della Risoluzione canadese).

Va anche ricordato che con la Cina è stato organizzato a Venezia il 15/16 dicembre un seminario UE-Cina con la partecipazione di rappresentanti di ONG, Università e Centri di Ricerca sui temi: protezione giuridica dei diritti umani e ruolo delle ONG.

*Partecipazione dell'Unione Europea alla XXVIII Conferenza Internazionale della Croce Rossa e alla riunione annuale della Dimensione D.U. dell'OSCE*

La Presidenza italiana ha accuratamente preparato la posizione dell'Unione Europea alla Conferenza che si è concretizzata anche in quattro sostanziali "pledges" : diffusione nella società civile dei diritti umanitario, formazione del personale impegnato in operazioni di peace-keeping, sostegno alla campagna per la ratifica dello Statuto della Corte Penale Internazionale e impegno per la ratifica e le attività legate al problema dei residui bellici (sminamento).

Il COHOM ha anche provveduto a dare il proprio contributo alla predisposizione della posizione dell'Unione Europea al tradizionale appuntamento annuale della Human Dimension Implementation Conference dell'OSCE – ODHIR tenutasi a Varsavia in ottobre.

*Rapporti con le ONG, società civile, Parlamento Europeo ed altre istituzioni internazionali*

La Presidenza italiana ha proseguito e consolidato la tradizione di intensi contatti con il mondo delle ONG impegnate nel settore dei diritti umani. Tutte le riunioni del COHOM sono state precedute da un incontro del Presidente del COHOM con le maggiori ONG europee per discutere i temi in agenda. Allo stesso modo, al termine delle riunioni, le stesse ONG sono state debitamente informate con appositi incontri sull'esito delle discussioni.

Un significativo successo ha avuto inoltre il tradizionale Forum delle ONG europee sui Diritti Umani organizzato dalla Presidenza italiana 10-11 dicembre a Roma, con la partecipazione di 130 rappresentanti delle ONG, del mondo accademico, della società civile e delle istituzioni europee ed internazionali. Il tema prescelto è stato quest'anno "la protezione dei bambini nell'ordinamento internazionale", articolato su tre tavole rotonde (bambini e conflitti armati, sfruttamento sessuale dei minori e traffico dei minori).

La Presidenza italiana ha inoltre dato impulso anche ai rapporti con il Parlamento Europeo, in particolare invitando per la prima volta due Membri del Parlamento Europeo a partecipare al Dialogo strutturato sui diritti umani con l'Iran. Va anche ricordato che alcuni rappresentanti del Parlamento Europeo, a seguito di una lettera di invito inviata dal Ministro Frattini al Presidente Cox, hanno attivamente partecipato al Forum sui Diritti Umani.

Sono stati anche curati i rapporti con altre istituzioni internazionali. In questo contesto vanno segnalate le riunioni con l'UNICEF e l'audizione in

COHOM del Rappresentante Speciale del Segretario Generale delle N.U. per i bambini e conflitti armati, Olara Otunnu.

Disabili

Con due riunioni speciali del COHOM si è proceduto alla preparazione della posizione dell'Unione Europea in vista della riunione del Gruppo di Lavoro ad hoc delle N.U., che discuterà, a partire dal prossimo gennaio, l'ipotesi di una Convenzione sui disabili. In questo contesto la Presidenza italiana ha predisposto un progetto di Convenzione, che si auspica possa essere approvato in tempo e su cui la Presidenza irlandese continuerà il lavoro da noi avviato.

Preparazione della CDU

Sulla base di un documento predisposto dagli esperti a Ginevra su iniziativa della Presidenza italiana ed in cooperazione con gli irlandesi, il COHOM ha avviato la riflessione sulla partecipazione dell'Unione Europea alla prossima Commissione dei Diritti Umani. Una prima discussione nel COHOM del 3 dicembre ha posto le basi per il lavoro che sarà portato avanti dalla Presidenza irlandese. E' emersa fra l'altro l'esigenza di promuovere per tempo contatti con i paesi *like-minded* e con gli altri Gruppi regionali.

E' altresì proseguita la riflessione su come migliorare il funzionamento stesso della Commissione. A questo riguardo sono stati realizzati incontri

con Norvegia e Svizzera e, nell'ambito delle Troika Diritti Umani, con Giappone, Canada e Stati Uniti.

*Democrazia e diritti umani*

Su iniziativa del Ministro Frattini, è stato possibile organizzare, sotto la Presidenza del Ministro degli Esteri del Cile, un incontro dei Ministri degli Esteri dei 10 paesi del “Convening Group” della Community of Democracies, a New York a margine dell’Assemblea Generale . A tale incontro hanno partecipato anche i Ministri di Perù, Romania e Italia, anche in vista di un allargamento del Convening Group a tali paesi. L’incontro ha rappresentato un primo passo verso la costituzione di Caucus di paesi democratici nell’ambito delle istituzioni delle Nazioni Unite. Pur avendo partecipato alla riunione di New York a titolo nazionale, l’Italia ha auspicato un maggiore coinvolgimento dei paesi europei, nella convinzione che occorra promuovere forme più strette di coordinamento fra i paesi che condividono i valori della libertà e della democrazia.

*Rapporto Annuale dell’Unione europea sui Diritti Umani*

Coordinando un lavoro congiunto realizzato con gli altri partners, con la Commissione ed il Segretariato del Consiglio, la Presidenza Italiana ha curato la predisposizione del Rapporto Annuale dell’UE sui Diritti Umani per il periodo 1 luglio 2002-30 giugno 2003, che ha coinciso con il lancio di un sito web dell’UE sui diritti umani. Particolare importanza è stata

data quest'anno agli obiettivi della trasparenza e del rafforzamento del dialogo con la società civile. Rispetto agli anni scorsi maggiore attenzione è stata inoltre riservata alla situazione dei diritti umani nei paesi dell'Unione Europea.

#### **1.4 La partecipazione del Comitato ad altri eventi ed attività internazionali e nazionali**

Il Comitato Interministeriale dei Diritti Umani, nella figura del suo Presidente, Min. Plen. Alessandro Fallavollita, ha partecipato ad importanti incontri e conferenze organizzati nell'ambito di organismi internazionali, istituzionali e non, accademici e di ricerca, in occasione di eventi volti ad approfondire i molteplici aspetti del tema della tutela dei diritti umani.

Qui di seguito si forniscono alcuni dati concernenti tale aspetto partecipativo, che sempre più dovrà essere valorizzato al fine di rendere nota al pubblico ed agli operatori del settore l'attività del Comitato ed il contributo che esso può fornire alla causa dei diritti umani.

Inoltre il Comitato fornisce la propria consulenza e collaborazione ai competenti uffici della Direzione generale della Promozione e Cooperazione Culturale in ordine all'esame dei Programmi esecutivi di cooperazione culturale e scientifica dell'Italia con gli altri Paesi, con particolare riguardo alla tutela e alla promozione dei diritti umani. Nel corso del 2003 sono stati esaminati n. 12 Programmi esecutivi.

**2. La tutela dei diritti umani in Italia**

L'anno 2003 ha visto il Governo, il Parlamento e la società civile italiana impegnati su vari temi attinenti la difesa dei diritti umani, sia prima che durante il semestre di Presidenza europeo.

In tale occasione, il Governo italiano ha annunciato il proprio speciale impegno relativamente ad alcuni importanti temi:

- la tratta dei bambini e il loro coinvolgimento nei conflitti armati;
- il coordinamento delle posizioni dei paesi dell'UE in vista dei lavori delle commissioni dell'ONU;
- la continuazione del dialogo con Cina e Iran sul tema del rispetto dei diritti umani.

Lo speciale focus su queste tematiche non ha ovviamente significato la mancanza di attenzione verso altre questioni attinenti la difesa e la promozione dei diritti umani.

Come sottolineato dal Sottosegretario agli Affari Esteri On. Margherita Boniver in occasione della 59esima Commissione Diritti Umani, la violazione dei diritti umani genera miseria e sofferenza, è la prima causa delle guerre e minaccia valori fondamentali per la comunità internazionale quali la democrazia e la pace. La protezione dei diritti umani costituisce quindi la migliore risposta anche all'attacco portato alla comunità internazionale dalle nuove forme di terrorismo internazionale, in quanto “violare i diritti umani per cercare la sicurezza non la rafforza, ma l'indebolisce (...); non vi è alcuna contraddizione tra un'efficace lotta al

terroismo ed il pieno rispetto dei diritti umani". E' inoltre evidente che la promozione dei diritti umani nel mondo passa necessariamente attraverso l'adeguata tutela degli stessi sul piano interno, piano sul quale istituzioni centrali e locali, unitamente alla società civile, hanno intrapreso numerose e valide iniziative durante l'anno appena trascorso.

Per quanto riguarda l'attività del Parlamento nel corso del 2003, di particolare rilievo è stata l'approvazione definitiva della **legge n. 228 dell'11 agosto sulla tratta degli esseri umani**, che ha migliorato il quadro normativo in materia ridefinendo la nozione di riduzione in schiavitù o servitù, inasprendo le pene previste per i colpevoli e predisponendo un serie di misure di prevenzione del fenomeno e di tutela delle vittime. Proprio il reinserimento socio-lavorativo delle vittime della tratta e la necessità di accordi a livello europeo e internazionale per prevenire e contrastare tale traffico sono stati al centro di importanti convegni organizzati nel corso dell'anno, che hanno visto la partecipazione attiva tanto di membri del Governo che di ONG impegnate nella lotta al fenomeno.

Il Parlamento è stato costruttivamente impegnato anche sul tema della lotta alle mutilazioni genitali femminili, con l'approvazione da parte del Senato del **DDL Consolo contro l'infibulazione**. Lo sforzo legislativo si è accompagnato ad una vasta campagna di prevenzione, che ha visto la compartecipazione attiva di istituzioni, ONG e Comitati costituiti *ad hoc*. Particolarmente rilevante è stato l'impegno profuso in tale lotta dal ministro delle Pari Opportunità On. Stefania Prestigiacomo, che ha anche

dato impulso a svariate altre iniziative destinate a contrastare la violenza esercitata sulle donne.

Sul tema dei diritti dei minori, la Camera dei Deputati ha approvato all'inizio dell'anno tre importanti risoluzioni d'indirizzo all'esecutivo in tema di lotta al lavoro minorile, suggerendo fra l'altro l'istituzione di un Garante per l'infanzia e l'adolescenza dotato di poteri di vigilanza, coordinamento e impulso. Il Parlamento ha inoltre legiferato in materia di **abusi familiari** (legge n.304) e **assegni per le famiglie a basso reddito con almeno tre figli minori** (legge n.133); importante è stata anche la **legge 77/2003**, con la quale si è ratificata la **Convenzione Europea sull'esercizio dei diritti dell'infanzia**. Il 26 febbraio è stata conclusa una convenzione che ha affidato la gestione sperimentale del **servizio nazionale gratuito di emergenza telefonica “SOS Infanzia”** all'Associazione “S.O.S. il Telefono Azzurro”, mentre verso la fine dell'anno è stato varato, in collaborazione con i rappresentanti dei maggiori provider, un **codice di autoregolamentazione “Internet e minori”**. Mentre in Parlamento si è continuato a dibattere sull'opportunità di istituire un Garante nazionale per l'infanzia, molti comuni e regioni hanno deciso di istituire un'analogia figura a livello locale. Di particolare rilievo è stata infine l'iniziativa della Presidenza italiana, su impulso del Ministro Franco Frattini per l'approvazione delle **“linee guida” dell'UE in materia di partecipazione dei bambini a conflitti armati**. Tali linee guida sono state successivamente discusse nell'ambito del Foro dell'UE sui diritti umani, organizzato a Roma dalla Presidenza italiana sul tema della protezione del fanciullo in base al diritto internazionale. In questa ed altre

sedi il Governo italiano ha ribadito il suo impegno, insieme alle associazioni ed organizzazioni competenti, nella lotta al traffico dei minori e al loro sfruttamento sessuale.

Per quanto concerne la tematica dei diritti dei disabili va evidenziata l'approvazione definitiva, avvenuta in data 17 dicembre 2003, del **disegno di legge governativo recante “disposizioni per favorire l'accesso dei soggetti disabili agli strumenti informatici”**, nonché la presentazione del disegno di legge governativo AC 4129, avvenuta in data 17 luglio 2003, concernente **“misure per la tutela giudiziaria dei disabili vittime di discriminazioni”**.

Sul tema del razzismo e della discriminazione razziale, sono stati emanati i **decreti legislativi n. 215 e n. 216**, in attuazione delle **direttive 2000/43/CE e 2000/78/CE in materia di parità di trattamento tra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica e di parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro**. Tra le necessità principali individuate dai principi direttivi dei decreti ci sono senza dubbio la lotta alle discriminazioni sia dirette che indirette e l'adozione di misure positive sia nel settore pubblico che in quello privato. In materia di immigrazione, le istituzioni, tanto centrali che locali, si sono inoltre confrontate a più riprese con le forze sociali sul delicato tema della gestione dei flussi migratori.

Molto importante è stato infine l'impulso dato dagli enti locali e dalla società civile a favore dell'introduzione della disciplina **“educazione ai diritti umani”** nei programmi scolastici italiani, così come il contributo dato dai ministeri degli Affari Esteri (MAE) e dell'Università e della Ricerca