

# DISEGNO DI LEGGE RECANTE 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.

## RELAZIONE

### *Inquadramento storico e concettuale*

La “Convenzione internazionale per la protezione di tutti gli individui dalle sparizioni forzate” è il risultato dell’opera del “Gruppo di lavoro ad hoc sulle sparizioni forzate”, creato nel 2002 dall’allora Commissione per i Diritti dell’Uomo delle Nazioni Unite, con lo scopo di elaborare sul piano internazionale uno strumento normativo vincolante per la protezione delle persone dal fenomeno delle sparizioni forzate. Il progetto di Convenzione è stato successivamente approvato per consenso dall’organo successore della Commissione per i Diritti dell’Uomo, il Consiglio dei Diritti Umani (29 giugno 2006) e, sempre per consenso, dall’Assemblea Generale delle Nazioni Unite (20 dicembre 2006). Il nuovo strumento giuridico è stato aperto alla firma il 6 febbraio 2007 a Parigi ed è entrato in vigore il 23 dicembre 2010, trenta giorni dopo il deposito del ventesimo atto di ratifica o adesione.

Ad oggi 93 Paesi ne sono firmatari e 40, di cui 7 sono membri dell’Unione Europea, l’hanno ratificata o vi hanno aderito (Albania, Argentina, Armenia, Austria, Belgio, Bolivia, Bosnia Erzegovina, Brasile, Burkina Faso, Cambogia, Cile, Colombia, Costa Rica, Cuba<sup>1</sup>, Ecuador, Francia, Gabon, Germania<sup>2</sup>, Giappone, Honduras, Iraq,

---

<sup>1</sup> **Cuba** ha formulato la seguente dichiarazione interpretativa: “*The Republic of Cuba hereby declares, in accordance with article 42, paragraph 2, that it does not consider itself obliged to refer its disputes to the International Court of Justice, as provided for in paragraph 1 of the same article*”. Si segnala che anche il **Venezuela**, al momento della firma (non ha infatti ancora ratificato lo strumento) ha formulato la seguente dichiarazione interpretativa: “*The Bolivarian Republic of Venezuela, in accordance with article 42, paragraph 2, of the International Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearance, hereby formulates a specific reservation concerning the provisions of paragraph 1 of that article. Therefore, it does not consider itself to be obliged to resort to arbitration as a dispute settlement mechanism, nor does it recognize the compulsory jurisdiction of the International Court of Justice*”.

<sup>2</sup> La **Germania** ha formulato le seguenti dichiarazioni interpretative: “Article 16: *The prohibition of return shall only apply if the person concerned faces a real risk of being subjected to enforced disappearance. Regarding Art. 17 (2) (f): Under German law it is guaranteed that deprivation of liberty is only lawful if it has been ordered by a court or – in exceptional cases – subsequently authorized by a court. Article 104 para. 2 of the Basic Law (Grundgesetz) expressly provides: ‘Only a judge may rule upon the permissibility or continuation of any deprivation of liberty. If such a deprivation is not based on a judicial order, a judicial decision shall be obtained without delay’. Article 104 para. 3 of the Basic Law provides that a person who has been provisionally arrested on suspicion of having committed a criminal offence ‘shall be brought before a judge no later than the day following the arrest’. In the event that a person is being held arbitrarily in contravention of Article 104 of the Basic Law, anyone can bring about a judicial decision leading to that person’s release by applying to the competent Local Court for his/her immediate release. If the person concerned has been detained beyond the time limit permissible under the Basic Law, the court has to order that person’s release pursuant to section 128 (2), first sentence, of the Code of Criminal Procedure (Strafprozessordnung, StPO). Article 17 para.3: *In the case of an involuntary placement of sick persons by a custodian or a person having power of attorney, the information required under letters (a) to (h) is known to the court which authorizes the placement. The court can ascertain the information required under letters (a) to (h) at any time through the custodian or person having power of**

Kazakhstan, Lituania, Mali, Mauritania, Messico, Montenegro, Marocco<sup>3</sup>, Nigeria, Olanda, Panama, Paraguay, Perù, Samoa, Senegal, Serbia, Spagna, Tunisia, Uruguay e Zambia).

Alla stregua dell'articolo 2 della Convenzione, per "sparizioni forzate" s'intendono l'arresto, la detenzione, il rapimento od ogni altra forma di privazione della libertà commessa da agenti dello Stato, da persone o gruppi di persone che agiscono con l'autorizzazione, il sostegno o l'acquiescenza dello Stato.

Le sparizioni forzate rientrano tra le violazioni più gravi dei diritti umani, poiché ledono il diritto della persona alla sicurezza ed alla tutela da parte della legge, il diritto a non essere arbitrariamente privato della libertà personale ed il diritto a non essere oggetto di tortura e di altri trattamenti crudeli, inumani e degradanti. In alcune circostanze, le sparizioni forzate possono portare anche a violazioni del diritto alla vita, della libertà di espressione, religione ed associazione e del divieto di non discriminazione.

Se i primi casi di sparizioni forzate risalgono alla Seconda Guerra Mondiale, è nella seconda metà del ventesimo secolo, in particolare negli anni '70 e '80, che tale pratica assume, in America Latina, carattere sistematico. Tuttavia, come si può evincere dai rapporti del Gruppo di Lavoro del Consiglio dei Diritti Umani sulle sparizioni forzate (istituito nel 1980, con il compito di monitorare i casi di sparizioni forzate nel mondo), il fenomeno non è ormai più confinato ai Paesi afflitti da dittature militari, ma si sviluppa anche in numerosi altri contesti: solo nel 2013 il Working Group on Enforced or Involuntary Disappearances ha ricevuto 208 denunce di nuovi casi provenienti da 21 Paesi. Tra gli elementi di maggiore preoccupazione emergono la responsabilità delle Forze armate in molti episodi di sparizioni, il numero di indagini archiviate o sospese e l'adozione, da parte di alcuni Stati, di leggi di amnistia o di altre misure che favoriscono l'impunità degli autori del reato.

Per lungo tempo l'assenza di un meccanismo specifico a livello internazionale, volto a proteggere le vittime e 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 ed i relativi Protocolli, ad esempio, disciplinano il reato di sparizione forzata unicamente in tempo di guerra; se configurate come attacco generalizzato e sistematico nei

---

*attorney; the information is then included in the case-file. This information is also to be regarded as records within the meaning of article 17 para. 3. Regarding Article 18: Under German law, all persons with a legitimate interest are entitled to obtain information from the court files. The restrictions provided for in German law for the protection of the interests of the person concerned or for safeguarding the criminal proceedings are permissible pursuant to Article 20 para. 1 of the Convention. Regarding Article 24 para. 4 : It is clarified that the envisaged provision on reparation and compensation does not abrogate the principle of state immunity."*

<sup>3</sup> Il **Marocco** ha formulato la seguente dichiarazione interpretativa: "Pursuant to 42 (2) of the Convention, the Kingdom of Morocco does not consider itself bound by the provisions of paragraph 1 of this article and declares that for any dispute between two or more States to be brought before the International Court of Justice, it is necessary to have, in each case, the agreement of all States parties to the dispute".

confronti della popolazione civile, le sparizioni forzate possono costituire invece un “crimine contro l’umanità” secondo lo Statuto di Roma della Corte Penale Internazionale del 1998 (art. 7 dello Statuto). Solo nel 1992 l’Assemblea Generale delle Nazioni Unite ha adottato una Dichiarazione sulle sparizioni forzate, che, pur non avendo carattere vincolante, ha rappresentato il primo documento internazionale specificamente rivolto a questo fenomeno. In tale contesto, la Convenzione per la protezione di tutti gli individui 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 diritto penale internazionale.

L’Italia ha partecipato attivamente al Gruppo di lavoro, fornendo un contributo di rilievo, riconosciuto ed apprezzato dalle altre delegazioni, grazie anche ad un efficace concerto con le altre Amministrazioni interessate (in particolare, i Ministeri della giustizia, della difesa e dell’interno). Coerentemente con il percorso delineato, ha co-sponsorizzato la risoluzione dell’Assemblea Generale che ha adottato il testo ed ha firmato la Convenzione il 3 luglio 2007.

In occasione della 67a Sessione dell’Assemblea Generale, l’Italia ha inoltre co-sponsorizzato la Risoluzione sulle sparizioni forzate proposta da Francia, Marocco e Argentina e adottata per *consensus* e si accinge a fare altrettanto nel corso della 68a sessione attualmente in corso.

La ratifica della Convenzione, oltre a porci in linea con i principali partner europei, costituirebbe pertanto la conferma dell’impegno italiano in questa materia, importante anche alla luce della nostra presenza nel Consiglio dei Diritti Umani e delle due raccomandazioni rivolte all’Italia da Francia e Cile durante la Revisione Periodica Universale (UPR) del 2010 ed accettate, riguardanti proprio la ratifica da parte del nostro Paese di tale strumento.

La Convenzione prevede la costituzione di un Comitato di esperti, incaricato di controllarne l’applicazione ed eventualmente – per quegli Stati che abbiano formulato un’esplicita accettazione – ricevere comunicazioni da parte di individui o Stati parte relative a violazioni delle sue disposizioni.

### ***Principali contenuti della Convenzione***

La Convenzione configura quale reato l’arresto, la detenzione, il rapimento od ogni altra forma di privazione della libertà commessa da parte di agenti dello Stato o da persone o gruppi di persone che agiscono con l’autorizzazione, il sostegno o l’acquiescenza dello Stato, seguita 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 (artt. 2 e 4). Nessuna circostanza eccezionale può essere invocata dallo Stato per giustificare la sparizione forzata (stato di guerra, instabilità politica o ordine pubblico – art. 1.2).

Il principale obbligo per gli Stati parte della Convenzione è dunque quello di prevedere, all’interno della legislazione nazionale, una norma che condanni come

reato la pratica delle sparizioni forzate (art. 4). Inoltre, l'art. 5 del nuovo strumento internazionale definisce il ricorso generalizzato e sistematico alle sparizioni forzate come crimine contro l'umanità.

Al fine di combattere il fenomeno, ogni Stato parte (art. 6) 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. Nell'ipotesi in cui lo Stato parte decida di non procedere all'extradizione o di non consegnare il presunto colpevole ad un tribunale internazionale da esso riconosciuto, la Convenzione (artt. 11 e 12) richiede di:

- adottare le misure legali necessarie per garantire la presenza del presunto colpevole sul 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 esistono fatti ragionevoli per credere che la sparizione forzata sia avvenuta.

Le disposizioni della convenzione impongono inoltre agli Stati parte di:

- assicurare che il proprio sistema legale preveda pene severe in caso di condanna e il diritto alla riparazione per le vittime di sparizione forzata (intendendosi per "vittime" la persona scomparsa e tutte le persone fisiche che hanno subito un danno quale risultato diretto della sparizione forzata);
- vietare in modo assoluto qualsiasi tipo di detenzione segreta e istituire garanzie rigorose a tutela delle persone private della libertà, compresa la scrupolosa registrazione delle persone detenute nelle carceri e la possibilità per i detenuti di accedere ad un tribunale (art. 17);
- evitare qualsiasi atto (es. extradizione, espulsione) che comporti il trasferimento di una persona in uno Stato dove potrebbe essere sottoposta a sparizione forzata (art. 16);
- prevedere una protezione speciale a tutela dei minori che siano stati sottoposti a sparizioni forzate e dei minori figli di persone vittime di sparizione forzata, allo scopo di preservarne identità e di evitare adozioni illegali (art. 25);
- garantire il diritto delle vittime a conoscere la verità sulle circostanze della sparizione forzata, lo svolgimento e i risultati dell'inchiesta e la sorte della persona scomparsa (art. 24). L'obbligo di continuare le ricerche permane sino a che divenga nota la sorte della persona scomparsa (art. 24 par. 6).

In relazione al combinato disposto dell'art. 12 par. 1 e dell'art. 18 par. 2, in materia di tutela 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 e/o scorta. Costoro, infatti, per l'esposizione pubblica connessa all'esercizio della loro professione, non potranno essere sottoposti al programma di protezione previsto dalla normativa vigente, basato sul trasferimento in località segreta e sulla mimetizzazione, né alle speciali misure a cura del Prefetto, che, essendo attuate nella località di origine, confliggono con i presumibili spostamenti di chi esercita l'attività forense.

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. Gli altri soggetti indicati dalla Convenzione, esposti a pericolo, saranno tutelati attraverso le misure di vigilanza e/o scorta.

La seconda parte della Convenzione (art. 26 e seguenti) è dedicata all'istituzione di un Comitato di esperti, incaricato di controllare l'applicazione della Convenzione ed eventualmente esaminare casi individuali. Il Comitato è composto da 10 membri, esperti nel settore dei diritti umani, eletti dagli Stati parte secondo un criterio di equa ripartizione geografica. Lo Stato parte dovrà redigere e presentare al Comitato un primo rapporto sulle misure adottate per fare fronte agli obblighi previsti dalla Convenzione entro due anni dalla ratifica (art. 29). Il Comitato esaminerà il rapporto e formulerà, se del caso, commenti, osservazioni o raccomandazioni. Spetta agli Stati, invece, 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 (art. 31); analogamente gli Stati parte 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).<sup>4</sup> Infine, secondo quanto 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 NU (art. 34).

---

<sup>4</sup> Tra gli Stati che hanno firmato o ratificato la Convenzione, hanno effettuato la dichiarazione in oggetto i seguenti: Albania; Argentina; Austria; Belgio; Bosnia-Erzegovina; Cile; Ecuador; Francia; Germania; Lituania; Mali; Montenegro; Olanda; Serbia; Spagna; Uruguay. Il Giappone l'ha effettuata solo relativamente all'art. 32, quindi accettando unicamente la competenza del Comitato a ricevere ricorsi interstatali.

Infine, è opportuno rilevare quanto la Convenzione prevede in materia di risoluzione delle controversie aventi ad oggetto l'applicazione o l'interpretazione della stessa. In base a quanto dispone l'art. 42, 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 ad un accordo sull'organizzazione dell'arbitrato, una delle parti può sottoporre la controversia alla Corte Internazionale di Giustizia, depositando una richiesta conformemente allo Statuto della Corte.

Peraltro, gli Stati parte possono, al momento della firma della Convenzione, della ratifica o dell'adesione, dichiarare che non si considerano vincolati a queste disposizioni, contenute nel paragrafo 1 dell'art. 42. Gli altri Stati parte, pertanto, non saranno vincolati dalle stesse nei confronti di uno Stato parte che abbia formulato una tale dichiarazione.

Tale dichiarazione può essere ritirata in ogni momento dallo Stato che la abbia effettuata.

Benchè il reato di sparizioni forzate non sia codificato con tale "nomen iuris" nella legislazione italiana, nel nostro ordinamento giuridico esiste una serie di disposizioni normative sanzionatorie delle condotte integranti gli estremi della suddetta fattispecie criminosa, come accade, d'altronde, per molti dei crimini contro l'umanità previsti dall'art. 7 dello Statuto di Roma: si pensi agli artt. 605 (sequestro di persona), 606 (arresto illegale), 607 (indebita limitazione di libertà personale), 608 del codice penale (abuso di autorità contro arrestati o detenuti). Ovviamente con tali reati possono concorrerne altri, quali le percosse (art. 581 c.p.) e le lesioni personali, di cui agli artt. 582 e 590 c.p., a seconda che la condotta posta in essere dal soggetto agente sia connotata da dolo ovvero da colpa.