



Va richiamata l'attenzione sul fatto che attualmente non vi è alcuna valutazione dell'idoneità degli ospitanti da parte dei servizi sociali né di altre istituzioni, non vi è un albo delle associazioni che gestiscono i programmi solidaristici, né sono previste la formazione delle famiglie e il monitoraggio sui soggiorni. Una parte significativa dei minori che entrano in Italia con tali programmi sono minori provenienti da istituti, in stato di abbandono o addirittura già dichiarati in stato di adottabilità, per i quali sarebbe opportuno, nel rispetto del loro superiore interesse, prevedere e sollecitare altri tipi di intervento, anche al fine di garantire il loro diritto ad una famiglia. Il minore può reiterare i soggiorni in Italia presso la stessa famiglia, per lunghi periodi di tempo, più volte anche nello stesso anno, creando aspettative, sia nelle famiglie di accoglienza sia nei minori, che il soggiorno temporaneo possa trasformarsi in adozione, fraintendendo così le finalità del programma di accoglienza temporanea. Tra i rischi di tali programmi occorre inoltre considerare le conseguenze psicologiche connesse al trauma della separazione, e sarebbe a tal fine opportuno prevedere una valutazione *ex post* sulla validità del programma e sull'impatto psicologico e sociale che ha avuto sui minori che vi hanno partecipato, in modo da conoscere quali sono i benefici connessi a questo tipo di programmi e quali invece i rischi. Non risulta tuttavia che tale tipo di studio sia mai stato effettuato.

Per quanto riguarda i dati, forniti dal Comitato minori stranieri, si rileva che nel 2005 i minori stranieri per i quali è stata concessa l'autorizzazione all'ingresso in Italia nell'ambito di programmi solidaristici di accoglienza temporanea sono stati 31.150 (di cui il 73,76% dalla Repubblica di Belarus, 17,35% dall'Ucraina, 4,11% Federazione Russa, e 2,50% Bosnia-Erzegovina) e 29.041 nel 2006 (di cui il 71,06% dalla Repubblica di Belarus, il 20,64% dall'Ucraina, 4,14 dalla federazione Russa, e 2,06% Bosnia-Erzegovina⁵⁰). I minori sono stati accolti nel 91,84% dei casi in famiglia (90,87% nel 2005) e solo nel 8,16% dei casi in strutture (9,13% nel 2005).

Si segnala che recentemente sia l'OSCE – *Organisation for Security and Cooperation in Europe*⁵¹ che l'*International Social Service* (ISS)⁵² si sono espressi criticamente nei confronti di questo fenomeno, che vede l'Italia come uno dei principali Paesi di destinazione, evidenziandone alcune criticità. In particolare si rileva la mancanza di

qualsiasi controllo sulla idoneità delle famiglie ospitanti, il coinvolgimento di associazioni che seppur mosse da buone intenzioni non sempre sono supportate da idonee competenze professionali, il rischio di disturbi psico-emozionali nei bambini in conseguenza dei soggiorni, ed il rischio di adozioni in violazione ai principi della Convenzione dell'Aja.

Per tali ragioni il Gruppo di Lavoro reitera tutte le raccomandazioni avanzate nel 2006:

1. il sostegno a iniziative in alternativa al soggiorno in Italia, nei luoghi dove i bambini abitano, dirette a promuovere il loro diritto a crescere in famiglia, anzitutto quella d'origine e quando questo non è possibile, in un'altra famiglia, adottiva o affidataria, secondo le situazioni;
2. la revisione dei criteri con cui vengono realizzati questi soggiorni, che includa anche la valutazione preventiva dell'idoneità delle persone che accolgono i minori e l'istituzione di un apposito albo delle associazioni autorizzate;
3. la valutazione *ex post* dell'impatto del soggiorno sui minori (ricadute psicologiche e sociali), anche al fine di conoscere i rischi connessi e migliorare il sistema.

2. MINORI NEI CONFLITTI ARMATI: L'ATTUAZIONE DEL PROTOCOLLO OPZIONALE ALLA CRC CONCERNENTE IL COINVOLGIMENTO DEI BAMBINI NEI CONFLITTI ARMATI

Il 2 giugno 2006 il Comitato ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza ha reso note le Osservazioni Conclusive⁵³ relative all'esame del primo Rapporto governativo sottoposto dall'Italia riguardo al Protocollo Opzionale alla Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza relativo al coinvolgimento dei bambini nei conflitti armati⁵⁴.

Il presente paragrafo è strutturato sulla base delle Osservazioni del Comitato ONU, che costituiscono un ottimo strumento di lavoro per monitorare l'attuazione del Protocollo, integrate con alcune osservazioni emerse nel cor-

⁵⁰ Gli altri Paesi da cui provengono i minori accolti sono Romania, Kazakistan, Serbia-Montenegro, Georgia, Lituania, Croazia, altri.

⁵¹ OSCE *Assessment of the Adoption System in Ukraine* Ukraine, Giugno 2006.

⁵² ISS/IRC Monthly Review n. 2/2007, febbraio 2007.

⁵³ Committee on the Rights of the Child - Forty-second session, Consideration of Reports submitted by States parties under article 8 of the Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on the Involvement of Children in Armed Conflict, Annotated concluding observations: Italy. CRC/C/OPAC/ITA/1, 2 June 2006.

⁵⁴ Il Rapporto era stato presentato dall'Italia nel maggio 2004, ed è disponibile sul sito www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf. Il Gruppo di Lavoro ha poi presentato il proprio Rapporto Supplementare a tale Protocollo nel giugno 2005 disponibile sul sito www.crin.org



so dell'incontro tra la delegazione governativa italiana e il Comitato, a cui in veste di osservatore, era presente una delegazione del Gruppo di Lavoro.

11. Il Comitato ONU raccomanda all'Italia di inserire nella sua legislazione una definizione del concetto di "partecipazione diretta" delle persone di età inferiore ai 18 anni ad un conflitto armato, e delle attività correlate, che dovrebbero essere in linea con l'interpretazione ampia del concetto stesso fornita nel Rapporto dello Stato Parte.

13. Il Comitato rileva che la Dichiarazione presentata dall'Italia all'atto della ratifica del Protocollo stabilisce quale età minima per l'arruolamento volontario i 17 anni.

14. Il Comitato raccomanda all'Italia di considerare la possibilità di aumentare l'età minima per l'arruolamento volontario ai 18 anni.

15. Il Comitato invita l'Italia a fornire, nel prossimo Rapporto, ulteriori informazioni circa:

- a) lo *status* dei minori che frequentano le scuole militari, in particolare se essi sono da considerarsi studenti di una scuola militare o già reclute militari;
- b) le misure prese per assicurare che l'arruolamento volontario nelle forze armate nazionali per le persone di età inferiore ai 18 anni sia "realmente volontario" in conformità al principio enunciato dall'art. 3, paragrafo 3, del Protocollo;
- c) dati disaggregati sulle persone al di sotto dei 18 anni, frequentanti le scuole militari, per età, Regione, area rurale/urbana, condizione sociale;
- d) la conformità dei curricula, nelle scuole militari, agli articoli 28 e 29 della CRC, come anche al Commento Generale n.1 sulle finalità dell'istruzione;

17. esprime apprezzamento per la Legge 185/1990, che ha introdotto una nuova regolamentazione sull'esportazione di armi da guerra, ma è preoccupato per la mancanza di una disposizione che vieti la vendita di armi leggere per i Paesi in cui le persone al di sotto dei 18 anni partecipano direttamente alle ostilità;

18. Il Comitato raccomanda all'Italia di revisionare la legislazione al fine di proibire il commercio di armi leggere con quei Paesi in cui le persone al di sotto dei 18 anni partecipano alle ostilità come membri sia delle forze armate che dei gruppi armati, distinti dalle forze armate dello Stato. A tal proposito, il Comitato raccomanda all'Italia di indicare, nel prossimo Rapporto, come la Legge 185/1990 abbia operato quantitativamente nell'ostacolare il tale commercio. Il Comitato raccomanda inoltre di inserire nel Codice penale disposizioni che qualifichino quale fattispecie di reato il commercio di armi leggere con i Paesi in cui le persone al di sotto dei 18 anni partecipano direttamente alle ostilità.

(CRC/C/OPAC/CO/ITA/1, 23 giugno 2006)

In merito alla **legislazione** il Comitato ONU richiede che venga inserita, nella legislazione italiana, una definizione più esaustiva del concetto di "partecipazione diretta" delle persone di età inferiore ai 18 anni ad un conflitto armato, e delle attività correlate, definizione che dovrebbero essere in linea con l'interpretazione ampia del concetto stesso fornita nel Rapporto dello Stato Parte. Infatti nel Rapporto Governativo del 2004, sottoposto all'esame del Comitato, il Governo si è riferito ad attività inerenti alla "partecipazione diretta" basandosi solo su un'interpretazione della Legge 2/2001⁵⁵.

Per quanto concerne **l'arruolamento volontario** dal momento che nella dichiarazione fatta dall'Italia in occasione della ratifica del Protocollo è indicata l'età minima dei 17 anni per il reclutamento volontario, il Comitato raccomanda che si provveda all'innalzamento dell'età ai 18 anni. A livello nazionale l'Italia già si conforma alle disposizioni del Protocollo Opzionale, attraverso la Legge 226/2004. Si auspica, quindi, che l'Italia adotti una coerente posizione a livello internazionale, attraverso il ritiro della Dichiarazione, resa nel maggio 2002.

Per quanto riguarda i curricula delle scuole militari, nel Rapporto del 2006, il Gruppo di Lavoro aveva già raccomandato l'inclusione di corsi sui diritti umani, diritti dei minori e diritto internazionale umanitario nei programmi delle scuole e accademie militari⁵⁶.

In merito all'**esportazione di armi leggere**, la raccomandazione del Comitato trae origine dalla disomogeneità delle norme, influenzate da diversi criteri ispiratori, che regolano, da una parte, i trasferimenti di armi da guerra e, dall'altra, di armi definite "comuni da sparo" (la maggior parte delle quali sono quelle definite "leggere e di piccolo calibro" dalle Nazioni Unite). Tale disomogeneità, può influire sulla effettiva e completa protezione dei diritti dei minori in Paesi che vivono situazioni di conflitti intra-statale, inter-statale o di violenza generalizzata, quale quella che generalmente precede e segue i conflitti armati.

La Legge 185/1990 regola le procedure per l'esportazione, l'importazione ed il transito di armi ad uso bellico verso Paesi terzi. Essa prevede in particolare che tali armi non possano essere esportate se è ragionevolmente possibile ipotizzare che il loro utilizzo costituisca una minaccia alla protezione dei diritti umani, al mantenimento della pace e della sicurezza regionali, allo svilup-

⁵⁵ Vedi anche il 1° Rapporto di aggiornamento, 2005, pag. 45.

⁵⁶ 2° Rapporto di aggiornamento, 2006, pag.53.



po sostenibile dei Paesi verso i quali le armi sono dirette. Spetta al Ministero degli Affari Esteri il compito di rilasciare o di negare le autorizzazioni all'esportazione, che devono essere seguite dall'emissione di un Certificato di Uso Finale da parte delle autorità governative del Paese importatore, autenticato dalle autorità diplomatiche o consolari italiane accreditate presso il Paese che lo ha rilasciato. Dal 1993, il CIPE (Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica) stila una "lista nera" di Paesi responsabili di gravi violazioni dei diritti umani, verso i quali l'esportazione di armi ad uso bellico è proibita. La Legge 185/1990 sembra dunque garantire l'impossibilità di trasferimenti di armi da guerra verso Paesi che utilizzino minori nei conflitti armati (senz'altro una grave violazione dei diritti umani). Tuttavia, la maggior parte di quelle che il *panel* di esperti delle Nazioni Unite sulle armi leggere, costituitosi nel 1995⁵⁷, definisce "armi leggere e di piccolo calibro" (ovvero le armi maggiormente utilizzate nei conflitti a bassa intensità che flagellano i Paesi in via di sviluppo e che, in particolare in Africa e in Sud-Asia coinvolgono anche i minori), ricadono invece nell'ambito della Legge 110/1975, la quale non prevede limiti alle esportazioni sulla base dello *standard* dei diritti umani del Paese importatore e del coinvolgimento del Paese stesso in una guerra intra-statale o inter-statale. Le autorizzazioni sono rilasciate dal Questore e l'esportazione senza autorizzazione è punita con arresto da tre mesi a tre anni e ammenda fino 2,4 milioni di lire⁵⁸. La Legge 110/1975 appare quindi obsoleta nel non considerare l'esportazione di armi comuni come una materia di politica estera, suscettibile di mettere a rischio la pace e la sicurezza regionali, nonché la tutela dei diritti umani.

⁵⁷ Il «Panel of Experts on Small Arms» delle Nazioni Unite si è costituito in base alla risoluzione A/RES50/70B dell'Assemblea Generale e nel 1997 ha presentato all'Assemblea Generale il rapporto A/52/298, che ha definito le armi leggere e di piccolo calibro. Le prime comprendono mitragliatori, lanciagranate, lanciamissili, cannoni portatili e mortai di calibro inferiore a 100 mm.; le seconde includono revolvers, pistole, fucili, carabine e mitragliatrici. Per una trattazione della gestione del problema delle armi leggere da parte delle N.U., vedi Kytomaki, E. e Yankey-Wayne, V. *Implementing the United Nations Programme of Action on Small Arms and Light Weapons: Analysis of the Reports Submitted by States in 2003* UN-DIR/2004/25.

⁵⁸ La normativa di riferimento è l'art. 28.2 del TULPS (Testo Unico delle Leggi di Pubblica Sicurezza), risalente al 1931. Si noti la differenza con le sanzioni previste dalla Legge 185/1990, che in base all'articolo 25, punisce le esportazioni senza autorizzazione di armi da guerra con la reclusione da tre a dodici anni o la multa da cinque a 500 milioni di lire, a meno che il fatto costituisca più grave reato. In entrambi i casi, poiché le leggi di riferimento sono precedenti all'introduzione della Moneta Unica Europea, le sanzioni pecuniarie sono espresse in Lire.

Malgrado gli elevati *standard* sui diritti umani contemplati dalla Legge 185/1990, relativa alle armi da guerra, non sempre, tuttavia, le autorizzazioni all'esportazione hanno effettivamente evitato che le armi potessero essere imbracciate da minori. Nel 2005, il terzo importatore di armi da guerra italiane è stata la Turchia⁵⁹, Paese in cui, secondo quanto riportato dall'ultimo *Global Report* della Coalizione Internazionale contro l'utilizzo dei bambini soldato⁶⁰, l'ordinamento interno prevede⁶¹ che, in stato di emergenza, individui dai 15 anni in su possono essere arruolati nelle forze di difesa civile. Quarto e decimo Paese importatore sono stati, rispettivamente, India e Pakistan, responsabili entrambi dell'utilizzo di minori nei conflitti che contrappongono i due Paesi nelle regioni di Jammu e del Kashmir⁶².

Si ritiene opportuno segnalare inoltre che, ad una richiesta esplicita effettuata dal Gruppo di Lavoro proprio ai fini dell'aggiornamento del presente Rapporto al Ministero degli Affari Esteri, circa il numero di autorizzazione all'esportazione di armi da guerra negate dal 1990 ad oggi, il suddetto Ministero ha risposto rinviando alla «*relazione annuale del Presidente del Consiglio dei Ministri al Parlamento, anche sulla base di quanto riferito dai Ministri degli Esteri, dell'Interno, della Difesa, dell'Economia e finanze, dell'Industria e del commercio con l'estero, per quanto di rispettiva competenza, sulle attività previste dalla legge*», la quale tuttavia rende pubbliche solo le autorizzazioni concesse e non anche quelle negate⁶³.

Se i dati delle armi pesanti sono preoccupanti la situazione relativa all'esportazione di armi leggere e di piccolo calibro è ancora più inquietante: nel quinquennio 1999-2003 nelle Filippine, dove i dati del *Global Report* 2004⁶⁴ documentano l'utilizzo sistematico di bambini-soldato da parte di gruppi armati di opposizione al governo, sono

⁵⁹ Camera dei Deputati *Relazione sulle operazioni autorizzate e svolte per il controllo dell'esportazione, importazione e transito di materiali di armamento nonché dell'esportazione e del transito di prodotti ad alta tecnologia* Anno 2005, pag. 39.

⁶⁰ *Child Soldiers Global Report 2004*, disponibile sul sito www.child-soldiers.org/resources/global-reports

⁶¹ *Ibidem*.

⁶² *Ibidem*.

⁶³ Si segnala che anche il Ministero dell'Interno ha inviato comunicazione scritta (aprile 2007), in seguito alla richiesta inoltrata dal Gruppo di Lavoro: «relativa all'eventuale divieto delle esportazioni di "armi comuni da sparo", a causa dell'accertato impiego da parte dei Paesi destinatari di bambini soldato. Al riguardo, si rappresenta che questa circostanza non è mai venuta in rilievo ai fini del diniego dell'autorizzazione, per il rilascio della quale si applicano rigorosamente le procedure del Codice di condotta dell'Unione Europea sui trasferimenti di armi».

⁶⁴ Si veda *Child Soldiers Global Report 2004* cit.



state importate 4,4 milioni di euro di pistole e fucili dall'Italia⁶⁵. Nello stesso periodo, Israele ha importato dall'Italia armi ed esplosivi per un valore di quasi otto milioni di euro⁶⁶. Il *Global Report* documenta l'arruolamento e l'utilizzo di bambini soldato da parte di gruppi armati dei territori occupati, nonché il loro utilizzo come informatori da parte delle forze armate israeliane. Nel 2004 la Repubblica Democratica del Congo, ad un anno dall'inizio del processo di transizione dalla guerra civile all'instaurazione di un regime democratico, ha importato 120 mila euro di cartucce italiane⁶⁷. Nel 2005 si rilevava che «decine di migliaia di bambini permangono nei ranghi dei gruppi armati e delle milizie, che continuano a reclutare nuovi bambini-soldato. In alcuni casi, ex bambini-soldato in corso di riabilitazione da parte di ONG locali, nella RDC orientale sono stati reintegrati nei ranghi con la forza⁶⁸».

Pertanto il Gruppo di Lavoro, anche alla luce delle Osservazioni conclusive del Comitato ONU, raccomanda:

1. di dedicare particolare attenzione prevedendo la raccolta di dati e programmi specifici, ai minori non accompagnati che arrivano alle frontiere italiane e che provengono da zone di guerra;
2. di considerare l'utilizzo di bambini soldato, sia come combattenti che svolgenti mansioni ausiliarie, come "grave violazione" dei diritti umani, e conseguentemente di includere nella lista stilata dal CIPE i paesi in cui, sulla base dei dati del *Global Report*, le forze armate statali o milizie extra-governative arruolano minori, al fine di impedire che l'Italia esporti armi da guerra verso tali Paesi;
3. di emendare la Legge 110/1975 (relativa alle armi leggere) in modo che preveda la compilazione di una "lista" di Paesi verso cui l'autorizzazione all'esportazione di armi comuni da sparo deve essere sottoposta a valutazione, sulla base degli *standard* dei diritti umani documentati per i Paesi importatori, valutata la condizione di violenza generalizzata che li caratterizzi; tale lista, in quanto materia di politica estera, dovrebbe essere compilata da un organismo facente riferimento al pertinente Ministero;
4. di impedire, con specifica modifica della Legge 185/1990 l'esportazione di armi anche nei Paesi in stato di quasi-conflitto o di transizione da un conflitto; analo-

gamente per le armi comuni da sparo, che, essendo facilmente trasportabili, possono mettere a rischio la stabilità di intere regioni del globo;

5. di includere corsi sui diritti umani, con particolare riferimento ai diritti dei minori (CRC e Protocolli Opzionali) e sul diritto internazionale umanitario nelle scuole militari e Accademie militari.

MINORI COINVOLTI NEL SISTEMA DELLA GIUSTIZIA MINORILE

1. MINORI IN STATO DI DETENZIONE E SOTTOPOSTI A MISURE ALTERNATIVE

52. Il Comitato ONU raccomanda che l'Italia, nel riformare il sistema della giustizia minorile, integri appieno le disposizioni ed i principi della Convenzione, in particolare gli artt. 37, 40 e 39, e altri rilevanti parametri internazionali in questa area, come ad esempio le Regole minime delle Nazioni Unite per l'amministrazione della giustizia minorile (Regole di Pechino), le Linee guida delle Nazioni Unite per la prevenzione della delinquenza minorile (Linee guida di Riyadh), le Regole delle Nazioni Unite per la protezione dei giovani privati della libertà e le Linee guida di Vienna per i bambini coinvolti nel sistema giudiziario penale.

53. In particolare, il Comitato ONU raccomanda che l'Italia:

- a) prenda tutte le misure necessarie, incluse campagne di sensibilizzazione e formazione adeguata del personale coinvolto, per prevenire ed eliminare la discriminazione nei confronti dei bambini stranieri e Rom;
- b) permetta visite periodiche ai Centri di accoglienza e agli Istituti penali minorili da parte di soggetti indipendenti e imparziali e assicuri che ogni minore privato della propria libertà possa inoltrare i suoi ricorsi attraverso una procedura indipendente, accessibile e adeguata;
- c) provveda a formare sui diritti dell'infanzia coloro che devono amministrare la giustizia minorile.

(CRC/C/15/Add. 198, punti 52-53)

⁶⁵ Lagrasta E. *Le armi del Bel Paese* Ediesse, 2005, pag. 47.

⁶⁶ *Ibidem*, pag. 37.

⁶⁷ Istituto di Ricerche Internazionali Archivio Disarmo *Le armi del Bel Paese 2006 - Rapporto Archivio Disarmo sulle Piccole Armi 2006*, pag. 12.

⁶⁸ Amnesty International *Rapporto Annuale 2005* pagg. 67-68.

Il sistema italiano della giustizia minorile non è ancora pienamente conforme ad alcune prescrizioni della CRC, delle Regole di Pechino delle Nazioni Unite sull'amministrazione della giustizia minorile e della Convenzione