



Ordine internazionale e diritti umani

International Legal Order and Human Rights
Ordenamiento Jurídico Internacional y Derechos Humanos
Ordre juridique international et Droits de l'Homme

OSSERVATORIO SUL CONSIGLIO DEI DIRITTI UMANI N. 5/2019

1. LA 34ª SESSIONE DEL GRUPPO DI LAVORO DELLE NAZIONI UNITE INCARICATO DELLA REVISIONE PERIODICA UNIVERSALE (GINEVRA, 4-15 NOVEMBRE 2019): PROFILI COMPARATIVI E ANALISI DEGLI ASPETTI SOCIO-GIURIDICI EMERGENTI DALL'ESAME DELL'ITALIA

In questo Osservatorio si è già avuto modo di descrivere il funzionamento del meccanismo della Revisione Periodica Universale (UPR, *Universal Periodic Review*), i correttivi progressivamente applicati per una maggiore efficienza della procedura, le valutazioni sorte in ordine alla rinnovata preoccupazione che il Consiglio dei Diritti Umani possa essere ritenuto un ambito non del tutto scevro dall'ipotesi di discussione circa lo stato di protezione dei diritti umani negli Stati membri del sistema Nazioni Unite in maniera politicizzata.

Invero, in molteplici occasioni, l'apparato ginevrino nel suo complesso ha sottolineato come il meccanismo, se letto in evidente complementarietà rispetto ad altri strumenti operativi correlati alla vigenza del diritto internazionale dei diritti umani quali i *Treaty Bodies* e le Procedure Speciali, debba essere considerato invece funzionale all'azione di indagine, monitoraggio ed analisi fattuale del rispetto e della promozione dei diritti umani nei singoli contesti-paese predisposta dall'Organizzazione a Ginevra e a New York.

In questa prospettiva è possibile affermare, dunque, la validità degli obiettivi della UPR: la conoscenza delle condizioni nazionali al fine di promuovere un rafforzamento del livello di tutela dei diritti umani; la richiesta indirizzata agli organi statuali del Paese esaminato affinché si adoperino efficacemente a questo scopo, in piena conformità agli obblighi assunti sul piano internazionale; l'opportunità di condividere conoscenze ed esperienze, per agevolare l'adozione di correttivi di natura tecnica e procedurale in favore del migliore funzionamento degli strumenti sovranazionali di monitoraggio ed analisi in un'ottica cooperativa.

Come ben noto, la procedura di indagine, monitoraggio ed analisi poggia, in conformità ai dettami del c.d. "institution-building package" adottato nella sua versione ultima dal Consiglio dei Diritti Umani nel marzo 2011 ([Risoluzione del Consiglio dei Diritti Umani 16/21 del 25 marzo 2011](#) e [decisione 17/119](#)), su informazioni incluse nei tre documenti principali sui quali si articola il meccanismo in parola: il rapporto governativo, predisposto dallo Stato sottoposto all'esame e trasmesso preventivamente all'organismo incaricato della programmazione e della conduzione dei cicli UPR in seno al Consiglio; il documento compilato dall'interno sistema ginevrino – *rectius*, dall'Ufficio dell'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i Diritti Umani - attraverso la raccolta di dati ed informazioni essenziali fornite dai summenzionati Organi dei Trattati, dalle Procedure Speciali e da altri organismi della UN

Machinery, il documento costituito dai contributi pervenuti all'attenzione del Consiglio dei Diritti Umani da parte di tutti gli attori non istituzionali (organizzazioni non governative, istituzioni nazionali indipendenti per i diritti umani, difensori dei diritti umani, rappresentanti dell'accademia e di centri di ricerca, organismi regionali) interessati a fornire informazioni in merito alla situazione-paese per quanto attiene il livello di protezione e di promozione dei diritti umani.

Alla compilazione e pubblicazione dei tre predetti documenti segue la fase di discussione a Ginevra, al termine della quale il Gruppo di Lavoro incaricato per la UPR adotta il rapporto d'esame, successivamente trasmesso al Consiglio dei Diritti Umani per la sua formale approvazione nella prima sessione utile. Lo Stato sottoposto all'esame dovrà tenere in considerazione le Raccomandazioni formulate alla sua attenzione dagli Stati partecipanti alla fase di discussione e dare opportuna e completa informazione circa la ricezione delle stesse e le misure attuative adottate nel successivo biennio – attraverso la compilazione e trasmissione di un apposito documento di revisione di medio termine (*mid-term review*).

Nel processo UPR in corso, che costituisce il terzo ciclo di indagine, monitoraggio ed analisi inerente il periodo temporale compreso tra il maggio 2017 ed il novembre 2021, l'agenda è stata configurata allo scopo di sottoporre ad esame 42 Stati in tre sessioni distinte collocate nei mesi di gennaio/febbraio, maggio/giugno ed ottobre/novembre.

Per valorizzare la portata del meccanismo e renderlo, se possibile, ancora più efficace, è opportuno menzionare un documento pubblicato dall'organizzazione non governativa *UPR Info*, specificamente competente sul tema, nel quale è stato formulato un appello indirizzato agli Stati – membri del Consiglio dei Diritti Umani e sottoposti all'esame - per “Assicurare una realizzazione sostenibile di UPR: un appello all'azione rivolto agli Stati per rafforzare il terzo ciclo dell'Esame Periodico Universale” ([“Ensuring sustainable UPR Implementation: A call to action for States to strengthen the third cycle of the Universal Periodic Review”](#)). Esso consta di due sezioni dedicate rispettivamente alle modalità di compilazione del rapporto nazionale in vista della discussione e di formulazione delle raccomandazioni aventi come destinatario lo Stato sottoposto all'esame. Nella prima si invitano gli Stati a strutturare il documento governativo in modo chiaro e puntuale, fornendo risposta in ordine alle raccomandazioni ricevute nel ciclo precedente, alla esistenza e vigenza di uno strumento nazionale programmatico nella materia dei diritti umani, alla creazione di un organismo nazionale specificamente competente per la conduzione di attività di coordinamento domestico in funzione della preparazione della UPR, del dialogo con la società civile e della adozione di documenti di aggiornamento inerenti l'esecuzione delle raccomandazioni nel breve e nel medio periodo. Nella seconda sezione si formula all'indirizzo del Gruppo di Lavoro del Consiglio dei Diritti Umani competente per la UPR la richiesta complessa di elaborare raccomandazioni circostanziate e di rivendicare risposte nazionali altrettanto precise, di natura sostanziale e programmatica, in una soluzione temporale di continuità tra i cicli di esame, facilitando il dialogo bilaterale con lo Stato esaminato e con la società civile che vi opera.

1. *Analisi comparativa: i rapporti finali degli Stati sottoposti all'esame e la categorizzazione delle Raccomandazioni per clusters*

Nel quadro del terzo ciclo della UPR, nel corso dei lavori della 34 Sessione del Gruppo di Lavoro competente del Consiglio dei Diritti Umani (4-15 novembre 2019), 14 Stati sono stati sottoposti ad esame, in quest'ordine: Italia, El Salvador, Gambia, Bolivia, Fiji, San Marino, Kazakhstan, Angola, Iran, Madagascar, Iraq, Slovenia, Egitto, Bosnia

Erzegovina (si veda [qui](#)). Ogni Stato è stato assistito da una *troika* incaricata di facilitare la discussione e di dialogare in via bilaterale con i rappresentanti governativi al fine di valutare in via preliminare la lista delle raccomandazioni formulate all'attenzione dello Stato medesimo. Il rapporto-paese finale sarà adottato in occasione della 43 sessione plenaria del Consiglio dei Diritti Umani calendarizzata nel febbraio/marzo 2020.

Non seguendo un criterio cronologico bensì provando ad effettuare una disamina comparativa in ragione dell'appartenenza alle principali aree regionali del sistema onusiano, ci si propone di analizzare succintamente alcune tra le principali raccomandazioni formulate all'attenzione degli Stati esaminati sopra richiamati. Fa eccezione l'Italia, alla quale è dedicata un'apposita analisi nel paragrafo successivo a cura dell'Avv. Laura Guercio.

La Bolivia, affiancata dalla *troika* costituita da Argentina, Italia e Repubblica Democratica del Congo, ha ricevuto 238 raccomandazioni, tra le quali sono particolarmente interessanti quelle inerenti i *clusters* relativi ai diritti economici, sociali e culturali e alla dimensione ambientale dello sviluppo umano, nonché alle misure di contrasto alle forme di violenza ed oppressione, inclusive del ricorso ad atti di tortura ed arresti arbitrari compiuti dalle forze dell'ordine, e alla necessaria garanzia per il pieno, libero e trasparente esercizio dei diritti di partecipazione politica attiva in ossequio ai principi della democrazia, del buon governo e dello stato di diritto. Particolare attenzione è stata riservata al ruolo ed al riconoscimento dell'importante azione svolta dai difensori dei diritti umani.

El Salvador, coadiuvato dalla *troika* composta da Burkina Faso, Giappone e Messico, ha ricevuto 207 raccomandazioni tra le quali un alto numero riguarda il tema della *compliance* rispetto all'apparato del diritto internazionale dei diritti umani nel suo complesso, ivi inclusa, ad esempio, la richiesta di abolire la pena di morte per tutte le tipologie di reato oltre quelle ordinarie; specifica attenzione è stata riservata, in molteplici raccomandazioni, al rafforzamento delle misure preventive e riparatorie delle vittime – includendosi diverse categorie, accanto a quelle tradizionalmente definite vulnerabili; in ultimo, un aspetto rilevante è richiamato in diverse raccomandazioni al fine di decriminalizzare le pratiche di aborto, favorendo il pieno accesso ai servizi sanitari per la salute sessuale e riproduttiva delle donne.

Nell'area regionale africana Angola, Egitto, Gambia e Madagascar, assistiti rispettivamente dalle *troike* composte da Camerun, Croazia e Qatar, Fiji, Senegal e Regno Unito, Bulgaria, Filippine e Togo, Austria, Eritrea e Nepal, hanno ricevuto nell'ordine 270, 372, 207 e 163 raccomandazioni.

Con riferimento all'Angola, alcuni Stati hanno raccomandato di potenziare il dialogo e la collaborazione con il sistema onusiano, soprattutto al fine di formulare gli inviti permanenti agli organi della *Machinery* ginevrina per la verifica della condizione dei diritti umani sul piano interno; inoltre, allo Stato è stata raccomandata una effettiva attuazione degli impegni programmatici di matrice nazionale, assunti attraverso l'adozione di documenti strategici in molteplici settori, insieme al consolidamento del mandato dell'Ufficio dell'Ombudsman in linea con i Principi di Parigi. L'Egitto ha raccomandato un'azione supplementare in riferimento alla riforma del sistema giudiziario e una effettiva promozione dei diritti di genere.

In merito all'Egitto, si può citare innanzitutto la richiesta di piena partecipazione, senza riserva alcuna, alla Convenzione CEDAW, formulata da Lettonia, Estonia e Slovenia, unita ad un alto numero di raccomandazioni mirate alla collaborazione attiva con il Consiglio dei Diritti Umani e le Procedure Speciali; allo Stato è stato raccomandato altresì di compilare un documento strategico nazionale sui diritti umani (raccomandazione

formulata peraltro dall'Angola, insieme alla richiesta di appositi programmi di assistenza alla popolazione in termini di alloggio). Tortura, maltrattamenti, sparizioni forzate sono stati menzionati in molteplici raccomandazioni, con riferimento al ruolo delle forze dell'ordine, della compagine militare e del personale penitenziario. Come è ovvio, è stata richiamata anche la raccomandazione, già a suo tempo indirizzata all'Egitto, per una moratoria sulla pena di morte in previsione della totale abolizione della misura nel sistema legislativo penale.

Il Gambia ha ricevuto simili raccomandazioni ai due Stati sopra esaminati in relazione al tema della pena di morte per una effettiva rispondenza legislativa agli standard giuridici internazionali, constatazione estesa anche in ordine ad una complessa riforma dell'assetto legislativo nel suo insieme per rendere esecutivi i principali strumenti di protezione delle categorie vulnerabili e contrastare i fenomeni discriminatori (l'Egitto ha richiamato l'attenzione sui diritti di genere e l'Angola sulla tratta di esseri umani, in particolare donne; inoltre sono stati menzionati il diritto alla salute ed il diritto all'istruzione quali fattispecie meritevoli di ulteriore protezione). In ultimo il Paese ha già espresso una posizione contraria in merito a 15 raccomandazioni (che sono calcolate in *surplus* rispetto al numero complessivo sopra riportato) in materia di contrasto alle discriminazioni basate sull'orientamento sessuale e sull'identità di genere.

Al Madagascar è stato raccomandato, tra gli argomenti principali, di potenziare il mandato della Commissione Nazionale Indipendente sui Diritti Umani e di riformare il sistema penitenziario al fine di limitare il ricorso a misure pre-detentive. Lo Stato ha accolto in via preliminare le numerose richieste di procedere in funzione della *compliance* giuridica rispetto al diritto internazionale dei diritti umani in vigore, alla garanzia del principio di non discriminazione, al perseguimento dei responsabili di atti di tortura e maltrattamenti, al contrasto alla corruzione, ad intimidazioni nei riguardi di difensori dei diritti umani, al pieno esercizio della libertà di espressione ed informazione, alla protezione dei diritti di genere e all'accesso ai servizi educativi e sanitari di base. Al contempo il Paese ha manifestato le sue riserve circa le 11 raccomandazioni in *surplus* inerenti la ratifica del terzo Protocollo opzionale alla Convenzione sui diritti dell'infanzia, il tema dell'orientamento sessuale e dell'identità di genere, le pratiche di aborto, il coinvolgimento dei minori nei conflitti armati, la tutela delle minoranze e le condizioni di apolidia.

Nell'area regionale asiatica Fiji, Iran, Iraq e Kazakhstan, coadiuvati rispettivamente dalle *troike* composte da Brasile, Ruanda ed Arabia Saudita, Iraq, Perù e Tunisia, Bahrain, Repubblica ceca ed Uruguay, e Cina, Cile ed Islanda, hanno ricevuto nell'ordine 187, 329, 298 e 245 raccomandazioni.

Fiji ha ricevuto diverse raccomandazioni finalizzate al rafforzamento dell'apparato organico ed operativo per dare seguito agli impegni di *compliance* assunti sul piano internazionale nella materia dei diritti umani, ivi inclusa la Commissione Nazionale operante ai sensi dei Principi di Parigi. Il tema discriminatorio ed il maggiore impegno nel contrasto ai cambiamenti climatici sono ulteriori aspetti oggetto di molteplici raccomandazioni, alle quali se ne devono aggiungere altre 55 di natura giuridica, programmatica ed operativa, sulle quali lo Stato si è impegnato a dare seguito a breve termine.

Per l'Iran emerge con evidenza la necessità di una maggiore *compliance* rispetto al diritto internazionale dei diritti umani, completata da una effettiva collaborazione con la *Machinery* ginevrina. L'informazione e la formazione in materia è ritenuta fondamentale, anche in funzione di una maggiore garanzia in termini di non discriminazione nei riguardi

di molteplici categorie di soggetti vulnerabili e a rischio (vedi le raccomandazioni inerenti la moratoria sulla pena di morte, soprattutto in riferimento ai minori di età, o la libertà di espressione e di informazione e le evidenti compressioni a danno dei difensori dei diritti umani).

Simili osservazioni sono state riportate nelle raccomandazioni indirizzate all'Iraq, in cui la presenza e l'azione della Commissione nazionale per i diritti umani deve essere valorizzata in particolare a fronte della compressione dei diritti dei dimostranti e degli operatori della comunicazione in numerosi episodi pubblici e del necessario perseguimento penale dei responsabili.

In ultimo, in relazione al Kazakhstan, le raccomandazioni sopra richiamate sono state reiterate quanto ai temi trattati, completate da una specifica attenzione destinata al ruolo ed all'azione della società civile, delle associazioni sindacali, degli attori imprenditoriali privati.

Nel quadro del Gruppo europeo occidentale, la Repubblica di San Marino assistita da Cuba, India e Nigeria, ha ricevuto 109 raccomandazioni, primariamente dedicate agli aspetti di *compliance* giuridica internazionale ed alle correlate misure legislative domestiche nonché al potenziamento dell'apparato organico in linea con i Principi di Parigi e al contrasto a tutte le forme di discriminazione.

Diversamente, nel Gruppo europeo orientale la Bosnia Erzegovina e la Slovenia, affiancate dalle *troike* composte rispettivamente da Afghanistan, Angola ed Ungheria, e da Bangladesh, Danimarca ed Egitto, hanno ricevuto 207 e 157 raccomandazioni. Nel primo caso le raccomandazioni hanno avuto ad oggetto l'adozione di misure strutturali ed operative in dialogo con gli apparati sovranazionali regionali ed internazionali, il reale superamento delle criticità post-conflittuali – anche attraverso un complessivo approccio anti-discriminatorio, che spesso si è tradotto in linguaggio d'odio. Nel secondo caso, infine, la Slovenia ha ricevuto simili raccomandazioni, con particolare attenzione per il tema discriminatorio e la protezione delle minoranze.

2. Il caso-studio: l'Italia

Il 4 novembre 2019, nell'ambito della 34° Sessione del *Working Group* sulla *Universal Periodic Review* (UPR), si è svolto l'esame del Terzo Ciclo dell'Italia. In merito, il 15 gennaio del 2019 sono stati selezionati i seguenti *rapporteurs* per facilitare il processo dell'Italia (*troika*): Australia, Sud Africa, Slovacchia.

Il Governo italiano ha consegnato nel rispetto del termine previsto del 5 agosto 2019 il suo Rapporto Nazionale (A/HRC/WG.6/34/ITA/1) predisposto, come per i precedenti processi di Revisione Periodica Universale (UPR), dal CIDU, il Comitato interministeriale per i diritti umani. È quest'ultimo, infatti, l'organo istituzionale nazionale, presso il Ministero Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, competente a riportare agli organismi internazionali e regionali in merito all'adempimento da parte dell'Italia degli obblighi assunti in esecuzione dei numerosi accordi e convenzioni adottati sul piano internazionale per proteggere e promuovere i diritti umani.

Alla compilazione del Rapporto hanno contribuito le amministrazioni nazionali competenti, ossia l'Ufficio del Presidente del Consiglio e Dipartimenti collegati, UNAR, Ministero dell'Interno, OSCAD, Ministero di Giustizia, Ministero della Difesa, Corpo dei Carabinieri, Guardia di Finanza, Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, Ministero della Pubblica Istruzione, Università e Ricerca, Ministero della Salute, Ministero

dell'Ambiente, Ministero dello Sviluppo Economico, Ministero dei Beni e delle Attività Culturali, Ministero delle Politiche agricole, alimentari e forestali e del turismo, Istituto Nazionale di Statistica, Consiglio superiore della magistratura, Associazione nazionale dei comuni italiani. Inoltre nel corso della preparazione al processo di Revisione, il CIDU ha organizzato un incontro con la società civile.

A completezza, si ricorda che nel novembre 2017 l'Italia aveva peraltro adempiuto all'esercizio volontario della *Mid Term Review*, presentando il suo Rapporto intermedio sull'attuazione delle raccomandazioni accettate e annotate nell'ambito del Secondo Ciclo della UPR, tenutosi nel 2014, a seguito del quale all'Italia sono state indirizzate 186 raccomandazioni, di cui 176 sono state accettate. Le raccomandazioni del 2014 erano incentrate, tra le altre, principalmente sulla ratifica di alcuni trattati; sulla istituzione di una commissione nazionale indipendente sui diritti umani (*National Human Rights Institution – NHRI*); sulla lotta alla discriminazione, razzismo e xenofobia; sulla lotta alla violenza contro le donne; sulla tutela dei diritti delle Comunità Rom, Sinti e Camminanti; sulla protezione dei diritti dei migranti e dei richiedenti asilo; sulla tortura e la mancanza del reato di tortura; sulle condizioni carcerarie; sulla protezione dei giornalisti.

Il Rapporto Nazionale per il Terzo Ciclo della UPR analizza, solo parzialmente per *clusters* tematici, le raccomandazioni del 2014 distinguendole nei paragrafi a) *Full implementation of recommendations*, b) *Recommendations in the process of implementation*, c) *Noted recommendations*. Al punto 5 del *Follow up to the Previous Review* viene anticipato e sottolineato che «*Italy implemented 153 out of 176 recommendations accepted under Cycle 2; all the remaining recommendations are in the process of implementation and refer to establishing an independent NHRI (Please kindly refer to paras.93–94 below)*».

Un punto questo che ci avrebbe potuto consentire un margine di tranquillità sull'esito del Terzo Ciclo?

Il *Summary of Stakeholders' submissions on Italy* (A/HRC/WG.6/34/ITA/3) del 14 agosto 2019, redatto ai sensi delle Risoluzioni del Consiglio dei Diritti Umani 5/1 e 16/21, riassume in ben 92 punti le osservazioni di 34 rappresentanti della società civile e *stakeholders*, parti interessate al processo di Revisione Periodica Universale sull'Italia. Nello specifico, ed è giusto menzionarli, i contributi sono pervenuti da AccessNow (Stati Uniti di America); ADF International (Svizzera); AI Amnesty International (Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord); APG23 Association “Comunità Papa Giovanni XXIII” (Italia); ASSO21 Associazione 21 Luglio (Italia); ERRC European Roma Rights Centre (Ungheria); EU FRA European Union Agency for Fundamental Rights (Austria); GIEACPC Global Initiative to End All Corporal Punishment of Children (Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord); ITF International Transport Workers' Federation (Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord); HOC Hands Off Cain (Italia); ICAN International Campaign to Abolish Nuclear Weapons (Svizzera); ICTUR International Centre for Trade Union Rights (Regno Unito di Gran Bretagna e Nord Irlanda); IHRC The Islamic Human Rights Commission (Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord); LFJL Lawyers for Justice in Libya (Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord); LMPT La Manif Pour Tous (Francia); OSCE-ODIHR Office for Democratic Institutions and Human Rights/Organisation for Security and Cooperation in Europe (Polonia); VIS Volontariato Internazionale per lo Sviluppo (Italia). 16 sono state le *Joint submissions* presentate complessivamente da 200 associazioni, le cui raccomandazioni sono state ugualmente riassunte nel *Summary of Stakeholders' submission*. In relazione alle Organizzazioni Intergovernative Regionali, si registra inoltre il contributo del Consiglio di

Europa.

I 92 punti di osservazioni e raccomandazioni presentate dalla parti interessate vengono articolati tutte per *clusters* tematici quali: a) *Equality and non-discrimination*, b) *Development, the environment, and business and human rights*, c) *Right to life, liberty and security of person*, d) *Administration of justice, including impunity, and the rule of law*, e) *Fundamental freedoms and the right to participate in public and political life*, f) *Prohibition of all forms of slavery*, g) *Right to privacy and family life*, h) *Right to privacy and family life*, i) *Right to health*, l) *Right to education*, m) *Women*, n) *Children*, o) *Persons with disabilities*, p) *Minorities and indigenous peoples*, q) *Migrants, refugees and asylum seekers, Stateless persons*.

Alcune *advanced questions* sono state presentate dal Portogallo, dall'Uruguay, dalla Germania, dal Regno Unito della Gran Bretagna e dell'Irlanda del Nord, e dalla Svezia.

Durante il dialogo interattivo del 4 novembre, 121 delegazioni hanno presentato osservazioni e raccomandazioni. Dopo aver sentito le risposte della delegazione italiana, ben 306 raccomandazioni sono state successivamente raccolte nel *Draft Report of the Working Group* dell'8 novembre 2019 (A_HRC_WG.6_34_L.1_Italy). Un "record" mai raggiunto dall'Italia nei precedenti esercizi. L'Iran, sotto esame nella medesima sessione, ha ricevuto 329 raccomandazioni, il Kazakhstan 245 e l'Angola 270. E questo solo per limitarci a una breve analisi comparativa tra Paesi, come illustrata nella prima parte di questo contributo. L'Italia dovrà ora rispondere precisando quali raccomandazione intenderà accogliere, quali non accogliere e quali annotare.

Delle 306 raccomandazioni, la maggior parte riguardano i diritti umani dei richiedenti asilo, 41 la creazione di un'Istituzione nazionale per i diritti umani indipendente, 17 i diritti umani delle persone LGBTI (nel 2014 erano state solo 5), 24 il *trafficking*, 41 il trattamento delle donne, 22 il razzismo. Una parte corposa delle raccomandazioni è inoltre dedicata ai migranti e ai rifugiati, già oggetto di numerose raccomandazioni da parte della società civile per la modifica o sospensione del Decreto sicurezza e per tutelare la possibilità per le ONG di continuare a contribuire al salvataggio delle persone in mare operando in un ambiente sicuro e favorevole.

Lungi dal poter manifestare soddisfazione e compiacimento per il risultato dell'esercizio appena concluso, ci si deve porre l'interrogativo di come un Paese come l'Italia possa ricevere un tale elevato numero di raccomandazioni.

Probabilmente, al di là di quelle che possono essere o meno le responsabilità delle politiche del Governo italiano in merito a dichiarazioni e/o a strategie di attuazione e promozione dei diritti umani, c'è da domandarsi se non sussista un divario tra la nostro approccio sociologico-culturale della mera legalità e il principio di legittimazione formale e di risultato. Il rendere conto², il raccontare il livello di rispetto dei diritti umani deve alimentarsi dell'analisi dei diritti legiferati come anche dei diritti effettivamente erogati: altrimenti, il rischio dell'argomentare per leggi e per organi, peraltro non indipendenti, è che il principio di legalità diventi assoluto e assorbente ogni ulteriore aspetto relativo alla implementazione e rispetto effettivo dei diritti. Vi è una cultura dei diritti umani e una cultura delle leggi, e non necessariamente elencare le leggi garantisce il rispetto dei primi.

A fronte della preoccupazione formale di mostrare che il Paese sotto esame ha provveduto a dotarsi delle disposizioni normative necessarie a tutelare i diritti umani, è chiaro che gli esaminatori si possano domandare qual è allora il motivo per cui aumentano le denunce di violazioni se sono state adottate le leggi e gli organi enucleati. In cosa consisterebbe il progresso raggiunto rispetto alla precedente revisione? Come leggere le 306 raccomandazioni, peraltro per lo più ripetitive di quelle della precedente revisione, se il

Rapporto nazionale ha precisato che «*Italy implemented 153 out of 176 recommendations accepted under Cycle 2; all the remaining recommendations are in the process of implementation and refer to establishing an independent NHRI*»? L'interesse della UPR è di avere prove sulle politiche adottate e sui risultati tenuti, di avere “dati statistici”. Oltre al Rapporto Nazionale, gli esaminatori hanno, infatti, altri documenti “a prova contraria” a loro disposizione, come i rapporti dei Relatori Speciali e il “rapporto ombra” delle Organizzazioni non governative. Che ci siano difetti e criticità nell’ambito dei diritti umani in Italia lo dimostrano proprio le Procedure Speciali operanti nel quadro del Consiglio dei Diritti Umani. Per quanto tali Procedure operino attraverso modalità ordinarie o straordinarie, le visite effettuate dalle stesse in Italia hanno avuto luogo di frequente negli ultimi anni a dimostrazione della nostra difficoltà a mostrarci capaci di attuare forme di autocorrezioni a fronte di gravi e ripetute violazioni.

In generale, per ogni Paese e per ogni relativo esercizio UPR, le inadempienze nell’attuazione delle convenzioni vigenti in materia di protezione dei diritti umani, i ritardi nella risposta alle Procedure Speciali, i ritardi nella presentazione dei rapporti periodici agli organi dei trattati, la ripetizione continua delle stesse richieste che risultano nel tempo inevase, e un non sempre adeguato linguaggio nell’interazione con gli stessi *Treaty Bodies*, sono tutti elementi che possono essere letti come disattenzione del Paese sotto esame nel valutare l’importanza della UPR e l’impatto che tale processo ha sulla opinione pubblica.

L’alto numero di raccomandazioni formulate nei confronti dell’Italia dal Gruppo di lavoro del Consiglio dei diritti umani a seguito della UPR è un segnale di allarme che deve essere preso seriamente. Lo è per il ruolo globale dell’Italia, per la sua credibilità internazionale, per la nostra esposizione internazionale, dato che le gravi violazioni e inadempienze su cui intervengono le raccomandazioni acquisiscono un importante valore pubblico. Lo scrutinio internazionale è pubblico e lo Stato scrutinato è obbligato a diffondere il giudizio finale nella società civile. E a quest’ultima occorre rendere ugualmente conto. La presentazione dei rapporti periodici ai *Treaty Bodies* e del rapporto governativo al Consiglio in funzione della UPR non è solo una questione procedurale, ma è soprattutto un obbligo, anche sociologico, di rendiconto connesso all’idea che i diritti appartengono alle persone che vivono in un determinato Paese e che il rispetto e la implementazione di tali diritti è un atto dovuto da chi governa.

CRISTIANA CARLETTI
LAURA GUERCIO