



OSSERVATORIO SUL CONSIGLIO DEI DIRITTI UMANI N. 5/2018

1. L'ITALIA DI NUOVO MEMBRO DEL CONSIGLIO DEI DIRITTI UMANI: VALUTAZIONI A MARGINE DEL MECCANISMO DELLE CANDIDATURE ED IMPEGNI ASSUNTI DAL NOSTRO PAESE NEL SISTEMA ONU PER LA PROMOZIONE E LA PROTEZIONE DEI DIRITTI UMANI

Il rinnovato ingresso dell'Italia nella *membership* del Consiglio dei Diritti Umani a partire da gennaio 2019 e per il prossimo ciclo triennale ci permette di rivolgere l'attenzione, in questo numero dell'Osservatorio, non soltanto al processo che ha portato il nostro Paese a rappresentare il gruppo occidentale nel principale organismo della *Human Rights Machinery* ginevrina, quale sede di dibattito circa le condizioni e la relativa promozione e protezione globale dei diritti umani, nella duplice prospettiva nazionale e tematica.

Nel presente contributo saranno illustrati, infatti, nella parte iniziale, gli aspetti sostanziali ed operativi che governano il meccanismo di candidatura e di elezione degli Stati membri delle Nazioni Unite nel Consiglio dei Diritti Umani, oggetto di un articolato e vivace dibattito promosso sul piano non istituzionale per una verifica della reale rispondenza ai requisiti basilari richiesti, ai criteri adottati ed ai parametri condivisi per consentire la presentazione delle candidatura-paese al Consiglio e per la conduzione di una competizione che porti alla piena composizione dell'organo senza sollevare dubbi e criticità in ordine alla reale *compliance* della *membership* stessa.

Invero, la categorizzazione tra Stati membri e Stati osservatori nel Consiglio dei Diritti Umani, e dunque la sfida nell'accesso all'organo, poggia su due motivazioni fondamentali che sollecitano per la partecipazione attiva in esso: il peso tecnico-politico del Consiglio in quanto organismo sussidiario dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite competente in via sia esclusiva – nel sistema di Ginevra - che complementare – in supporto al quartier generale di New York - per la trattazione dell'intera disciplina del diritto internazionale dei diritti umani, con l'ulteriore compito di attualizzarne i contenuti sulla scorta delle sfide poste dalle continue violazioni dei diritti umani a livello mondiale; il peso squisitamente tecnico della produzione normativa di terzo grado del Consiglio, dipeso dal recepimento e dalla piena osservanza delle norme costitutive del diritto internazionale dei diritti umani da parte innanzitutto dei membri che esercitano il diritto di voto, consentendo all'organo di deliberare in termini sia geografici che tematici per il rafforzamento della promozione e protezione dei diritti umani.

Dunque, una *membership* correttamente eletta e ben consapevole del funzionamento del sistema in parola contribuisce a fortificare la credibilità del Consiglio dei Diritti Umani, come ben osservato dal Segretario generale nel Rapporto [In Larger Freedom : towards development, security and human rights for all](#) del 2005 nel valorizzare l'opportunità di istituire un nuovo organismo sostitutivo della Commissione per i Diritti Umani: «*Yet the Commission's capacity to perform its tasks has been increasingly undermined by its declining credibility and professionalism. In particular, States have sought membership of the Commission not to strengthen human rights but to protect themselves against criticism or to criticize others. As a result, a credibility deficit has developed, which casts a shadow on the reputation of the United Nations system as a whole*» (paragrafo 182).

Tale consolidamento dell'organismo in parola non può che spettare agli Stati membri delle Nazioni Unite nell'identificare i primari aspetti di natura sostanziale e procedurale per la conduzione del processo di candidatura ed elezione al Consiglio dei Diritti Umani.

1. Il processo di candidatura ed elezione della membership del Consiglio dei Diritti Umani: requisiti di base e possibili criticità in termini di compliance

Il processo di candidatura ed elezione della *membership* del Consiglio dei Diritti Umani è delineato nella risoluzione dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite [A/RES/60/251](#) del 3 aprile 2006, istitutiva dello stesso organismo.

Nei paragrafi 7 ed 8 della risoluzione si dispone che i membri del Consiglio dovranno essere eletti in modo diretto ed individuale attraverso una procedura di votazione a scrutinio segreto, essendo richiesto il raggiungimento della maggioranza dei membri delle Nazioni Unite – ovvero 97 voti favorevoli.

Successivamente all'elezione la *membership* viene preservata per un mandato triennale.

La procedura ha luogo ogni anno, al fine di consentire a tutti gli Stati membri delle Nazioni Unite di poter concorrere alla *membership*, la quale pertanto è rinnovata per un terzo per ognuno dei cinque gruppi regionali in cui sono collocati gli Stati all'interno dell'Organizzazione. I 47 seggi del Consiglio dei Diritti Umani sono ripartiti infatti come segue: 13 sono di pertinenza degli Stati africani, 13 spettano agli Stati appartenenti all'area asiatico-pacifica, 6 sono attribuiti agli Stati dell'Est Europa, 8 agli Stati dell'area latino-americana e caraibica, e 7 infine agli Stati del gruppo occidentale europeo.

I prerequisiti della *membership*, enunciati nel paragrafo 9 della risoluzione, richiamano il rispetto di alti standard di promozione e protezione dei diritti umani sul piano nazionale come anche il pieno impegno e la leale cooperazione dello Stato *vis-a-vis* il sistema onusiano nel suo complesso. Ulteriori parametri per la valutazione preliminare della candidatura sono rappresentati dalla *compliance* giuridica ed operativa dello Stato candidato e dalla manifestazione pubblica ed ufficiale di impegni volontari mirati al consolidamento della sua posizione in materia di promozione e di protezione dei diritti umani. Nel caso in cui, nel corso del mandato di *membership*, lo Stato sia chiamato a rispondere di gravi e sistematiche violazioni dei diritti umani è evidente, sempre ai sensi del paragrafo 9 della risoluzione, che l'Assemblea generale possa deliberare a maggioranza dei due terzi circa la sospensione dello *status* di membro del Consiglio dei Diritti Umani e ciò, ovviamente, avrà un impatto significativo sull'eventuale ipotesi di una futura candidatura all'organismo da parte del Paese in questione. Ciò è occorso, ad esempio, nel 2011 nei riguardi della Libia.

Ora, soltanto nel richiamare la procedura in esame seguita nello scorso decennio, è rinvenibile una tendenza – del tutto procedurale, e che tuttavia nasconde ragioni politiche ben più articolate – a depotenziare i prerequisiti ed i parametri già ricordati: essa è rappresentata dalla presentazione ‘concordata’ di un numero di candidature per ciascuna area regionale esattamente corrispondente al numero di seggi vacanti (c.d. *clean slate*).

Nell’ampio dibattito promosso sul piano non prettamente istituzionale ed avente ad oggetto questo specifico aspetto della procedura viene messa in luce la criticità di un simile meccanismo, il quale non consentirebbe di operare una scelta consapevole e libera sulla scorta della reale rispondenza della candidatura agli standard propri della *membership* del Consiglio dei Diritti Umani e, allo stesso tempo, renderebbe gli stessi requisiti e parametri puramente formali ed incidenti in minima parte sul comportamento e sulla partecipazione deliberativa in funzione della promozione e della protezione dei diritti umani. A queste considerazioni di portata speculativa si potrebbe aggiungere che la procedura, non correttamente eseguita, verrebbe a configurare una violazione dello stesso dispositivo della summenzionata risoluzione 60/251 dell’Assemblea generale. Invero, anche se in teoria attraverso la votazione a scrutinio segreto un candidato che non presentasse i requisiti basilari sarebbe potenzialmente escluso dalla *membership* in quanto non votato da almeno 97 Stati membri in Assemblea generale, d’altra parte non è possibile ipotizzare un rifiuto collettivo nella calendarizzazione della procedura di voto ed elezione della *membership* in presenza di uno o più candidati privi dei requisiti essenziali. Dunque, auspicando che tali circostanze non si verifichino se non in modo del tutto estemporaneo, l’unica possibilità di assicurare la corretta e completa procedura di candidatura e di elezione della *membership* del Consiglio dei Diritti Umani è costituita dal mancato raggiungimento del *quorum*: essa assume non soltanto un risvolto tecnico ma anche un chiaro messaggio politico in relazione al peso specifico dei requisiti e dei parametri sin dalla prima fase di presentazione della candidatura-paese.

Come già si ricordava, in occasione delle elezioni per la *membership* del Consiglio condotte a partire dal 2006, anno di istituzione dell’organismo, sino al 2017 in quasi tutte le aree regionali le candidature sono risultate numericamente in equilibrio rispetto ai seggi vacanti. Una completa parità del rapporto candidatura-seggio è stata registrata per tutte le aree regionali sia nel 2008 sia nel 2009.

La prassi, contestata sul piano non istituzionale – come si vedrà più avanti – dovrebbe implicare un’attenta revisione delle regole a fondamento della procedura di candidatura e di elezione.

Sotto il primo profilo è stata rilevata una minima correlazione tra *pledges* ed impegni preventivi da parte degli Stati candidati ed effettiva traduzione degli stessi in interventi ed azioni concrete durante il mandato di *membership*. Se è pur vero che una simile analisi viene parzialmente condotta in occasione del meccanismo-paese di revisione periodica universale, non sempre le raccomandazioni che gli Stati membri ed osservatori del Consiglio dei Diritti umani indirizzano all’attenzione dello Stato sotto esame agevolano un esame circostanziato – da parte del sistema onusiano e non della società civile - per la verifica della rispondenza e dunque per la piena validità della *membership*.

In merito ad ipotesi di modifica dello stesso meccanismo elettivo, si tratta di un aspetto difficile da gestire giacché si chiede un ampio consenso della *membership* in riferimento agli Stati membri ed osservatori che mette in dubbio la stessa procedura di voto a scrutinio segreto adottata dall’Assemblea generale, allo scopo di garantire la completa

trasparenza e, dunque, l'effettiva *compliance* del meccanismo in funzione della promozione e della protezione dei diritti umani.

Nessun contributo volto a fortificare o, al contrario, a modificare la procedura in parola è stato formulato da parte degli Stati a titolo individuale o in quanto appartenenti ad una determinata area regionale del sistema onusiano. Se è pur vero che in nessun gruppo regionale sono state predisposte delle regole comuni atte a disciplinare la candidatura in termini di verifica preliminare dei requisiti e dei parametri essenziali, non si può comunque escludere l'adozione di misure di *moral suasion* indirizzate all'attenzione dei propri componenti per dissuadere quegli Stati che non soltanto non li presentano ma che si sono distinti per gravi e sistematiche violazioni dei diritti umani.

E' sufficiente, a dimostrazione dell'inesistenza di tale volontà regionale, il duplice caso nel 2018 della candidatura, rispettivamente per il gruppo africano e per quello asiatico, dell'Eritrea e delle Filippine. Nel primo caso è importante richiamare soltanto la risoluzione-paese del Consiglio dei Diritti Umani [A/HRC/RES/38/15](#) del 17 luglio 2018, nella quale l'organismo «*Condemns in the strongest terms the reported systematic, widespread and gross human rights violations that have been and are being committed by the Government of Eritrea in a climate of generalized impunity*» con il voto favorevole di 13 Stati africani. In merito al secondo caso, i numerosi interventi del Presidente delle Filippine Duterte a discapito del sistema delle procedure speciali delle Nazioni Unite dimostrano la scarsa volontà cooperativa del Paese rispetto all'apparato ginevrino incaricato di monitorare la situazione nazionale e, in essa, la reale promozione e protezione dei diritti umani.

2. Verifica dei requisiti e dei parametri basilari da parte degli attori non istituzionali: il ruolo della società civile in funzione del rafforzamento della credibilità della membership del Consiglio dei Diritti Umani

Se né gli Stati membri delle Nazioni Unite, in ragione dell'appartenenza ad una determinata area regionale, né lo stesso sistema onusiano hanno promosso una riflessione sull'opportunità di apportare revisioni utili per il più corretto funzionamento della procedura di candidatura e di elezione della *membership* del Consiglio dei Diritti Umani, nel contesto non istituzionale sono molteplici gli attori di società civile i quali hanno contribuito al dibattito volto a potenziare la rispondenza dei requisiti e dei parametri basilari quale *conditio sine qua non* per l'ingresso all'organismo e lo svolgimento del mandato triennale.

Le modalità del contributo della società civile sul tema in esame sono molteplici.

L'*International Service for Human Rights* ed *Amnesty International* organizzano annualmente degli eventi aperti al pubblico, sia a New York sia a Ginevra, nei quali invitano i rappresentanti degli Stati ad introdurre le priorità della rispettiva agenda nazionale in funzione della candidatura al Consiglio dei Diritti Umani. La criticità di questo strumento operativo è duplice e risiede nella scarsa partecipazione dei candidati e nella limitata visibilità dell'evento in quanto non particolarmente incoraggiato dal sistema onusiano nel suo complesso (in particolare dall'Assemblea generale).

L'*Universal Rights Group* e l'*International Service for Human Rights* si adoperano invece per la conduzione e la successiva pubblicazione di analisi mirate sui Paesi candidati e questo approccio è stato adottato, ad esempio, a livello regionale da parte della *Commonwealth Human Rights Initiative* riguardo agli Stati membri del Commonwealth: tuttavia, anche questo strumento ha un impatto minimo sulla procedura di *clean slate* sopra descritta se non in previsione di una futura possibile candidatura dello Stato i cui requisiti e parametri basilari

rispondono in modo alquanto limitato alle caratteristiche proprie della *membership* del Consiglio.

Alcune organizzazioni non governative hanno lanciato la *Human Rights Initiative*, dedicata, sul piano regionale, a contattare direttamente gli interlocutori istituzionali per incidere sulla fase procedurale elettiva in modo sfavorevole per quegli Stati che non possiedono i requisiti e non rispettano i parametri sopra indicati.

Nel 2018 alcune importanti iniziative hanno avuto luogo per incentivare l'attenzione e promuovere un più ampio ed approfondito dibattito sul tema.

Il 22 febbraio 2018 la Missione Permanente del Canada presso le Nazioni Unite a Ginevra ha ospitato un *One-Day Dialogue* sul tema "Strengthening the UN Human Rights Council from the Ground Up", co-organizzato da *Amnesty International*, *Human Rights Watch* e dall'*International Service for Human Rights* e co-sponsorizzato dal Regno Unito e dall'Uruguay.

In questo dialogo i principali aspetti oggetto di confronto sono stati inseriti in una discussione più ampia, riguardante le opportunità di revisione del funzionamento del Consiglio dei Diritti Umani – inclusa la componente della *membership* – per il consolidamento del suo ruolo, della sua azione e del correlato e fattuale impatto per la migliore promozione e protezione dei diritti umani nel quadro della *Human Rights Machinery* onusiana.

Il dibattito è stato condotto inizialmente per mettere in luce le caratteristiche strutturali ed operative positive dell'organismo nonché le criticità riscontrate nel corso degli ultimi anni da parte di molteplici attori, istituzionali e non, al livello nazionale, regionale ed universale. La potenziale perdita di credibilità è stata correlata in modo specifico alla connotazione della *membership*, come già si ricordava sopra, inclusiva di Stati ai quali viene attribuita una precisa responsabilità per la grave e sistematica violazione dei diritti umani; sono emerse difficoltà di natura procedurale che attengono alla scarsa cooperazione con la *Human Rights Machinery* ginevrina, al limitato confronto con la società civile ed alla compressione delle attività dei difensori dei diritti umani, alla insufficiente incentivazione di una ampia e trasparente informazione sul funzionamento dell'apparato onusiano di Ginevra sul piano interno. Ciò premesso, sono stati formulati alcuni principi-guida per un rafforzamento del Consiglio, ancorché nei termini di un processo di riforma che ponga al centro gli interessi degli individui titolari di diritti e libertà e che sia realmente aperto, trasparente e partecipativo, in linea con il dispositivo della risoluzione istitutiva dell'organismo.

Nel corso del dialogo sono stati poi affrontati in modo approfondito tre aspetti complementari: il primo legato alla credibilità, visibilità ed accessibilità al Consiglio dei Diritti Umani, il secondo alla effettiva capacità di prevenire, di reagire in modo immediato ed efficace e di perseguire le violazioni dei diritti umani, e il terzo focalizzato sulla necessità di rendere pienamente esecutivi gli impegni assunti nel dispositivo delle numerose risoluzioni-paese e risoluzioni tematiche da esso adottate nelle sessioni ordinarie e straordinarie.

Il Consiglio è un organismo credibile se la sua attività poggia sulla conoscenza della reale situazione dei diritti umani al livello nazionale, attraverso la regolare trasmissione di informazioni da parte di tutti gli attori presenti nel contesto domestico, e sull'intervento tempestivo a tutela delle vittime, individuali e collettive, delle violazioni dei diritti umani. Quando la *membership* è costituita da Stati che non assicurano alti standard di promozione e di protezione dei diritti umani e che non si impegnano in modo efficace per correggere la

situazione, che non accettano alcun tipo di monitoraggio e che non cooperano attivamente con il sistema onusiano, la credibilità viene ulteriormente minata. E' evidente il riferimento alla procedura di *clean slate*, la quale potrebbe essere gestita in modo ottimale sia mediante un attento esercizio del diritto di voto nello scrutinio segreto in sede di Assemblea generale sia tramite una maggior rilevanza da attribuire alla rispondenza tra *pledges*, impegni ed interventi fattuali durante la *membership*, sia in ultimo per il tramite di un maggior ricorso mirato e temporalmente circostanziato alla sospensione dello *status* di membro a fronte di gravi e sistematiche violazioni dei diritti umani.

La visibilità del Consiglio poggia sul dialogo costante, a livello verticale e virtuale, tra l'organismo e gli attori nazionali, istituzionali e non, e sulla piena condivisione dei principali messaggi della *Human Rights Machinery* per la promozione e la protezione dei diritti umani, soprattutto al termine delle visite delle Procedure Speciali ma anche – come già si ricordava sopra – in relazione alla dimensione esecutiva delle risoluzioni o anche ai seguiti dell'esame della revisione periodica universale.

L'accessibilità, invece, si declina nella capacità del Consiglio di gestire in modo tempestivo e regolare ogni informazione inerente la situazione dei diritti umani in un determinato Paese o in relazione ad una specifica area tematica. Tale preconditione conoscitiva si unisce alle difficoltà pratiche – *rectius* finanziarie – della partecipazione della società civile e dei difensori dei diritti umani alle sessioni del Consiglio, ed alla debolezza intrinseca dei seguiti valutativi dell'organismo, rimessi alla responsabilità deliberativa della *membership* al di là del reiterato inserimento del tema nella stessa agenda dei lavori del Consiglio.

In merito alla effettiva capacità di prevenire, di reagire in modo immediato ed efficace e di perseguire le violazioni dei diritti umani è stata rilevata la necessità di adottare un approccio analitico ed operativo più efficace. Esso potrebbe essere guidato, ad esempio, dai c.d. "[Irish principles](#)": si tratta di principi formulati dall'Irlanda in rappresentanza di 32 Stati membri appartenenti ai diversi gruppi regionali del sistema nei lavori della 32^a Sessione del Consiglio, e successivamente fatti propri da un più ampio gruppo di 48 Stati membri attraverso uno [joint statement](#) pronunciato dai Paesi Bassi nella 35^a Sessione del Consiglio nel giugno 2017. I principi si articolano in criteri e parametri utili per la individuazione di situazioni oggettive che implicano un intervento urgente e sistematico del Consiglio, eventualmente ampliando la possibilità di convocazione degli *Urgent Debates* e delle sessioni speciali come anche il coinvolgimento ed il coordinamento con gli organismi del sistema onusiano dotati di mandato d'intervento in situazioni emergenziali. Ciò si rivela quanto mai opportuno sia in un assetto preventivo – come sottolineato nel [joint statement on prevention](#) pronunciato da Norvegia e Svizzera in rappresentanza di 69 Stati membri nel corso della 36^a Sessione del Consiglio, sia in relazione a situazioni croniche di lungo periodo, rispetto alle quali evidentemente è importante adottare un approccio operativo differente con il supporto dell'apparato istituzionale a New York e a Ginevra ma anche degli uffici locali delle Nazioni Unite nel Paese sotto indagine.

In ultimo, per dare seguito concreto agli impegni assunti nel dispositivo delle numerose risoluzioni-paese e risoluzioni tematiche adottate dal Consiglio nelle sessioni ordinarie e straordinarie, nel dibattito sono emersi alcuni aspetti rilevanti per migliorare il funzionamento della *Human Rights Machinery* ginevrina. Si può citare ad esempio una più chiara ed articolata impostazione del contenuto materiale e del linguaggio formale delle stesse risoluzioni, in funzione di obiettivi, impegni, azioni mirate e condivise, peraltro in linea con le talora 'deboli' o generiche raccomandazioni formulate all'indirizzo dello Stato

sottoposto all'esame nel quadro della revisione periodica universale. Parimenti una adeguata informazione e diffusione delle risoluzioni all'attenzione di tutti gli attori, istituzionali e non, interessati potrebbe rafforzarne il contenuto 'operativo' e la correlata valutazione attraverso la ricezione di un adeguato supporto o assistenza tecnica da parte dell'apparato ginevrino.

In linea con alcune delle importanti riflessioni sinora esposte, il 5 e l'11 settembre 2018, rispettivamente a New York e a Ginevra, hanno avuto luogo i due *Pledging Events* co-organizzati da *Amnesty International* e dall'*International Service for Human Rights* per un confronto diretto con tutti i Paesi candidati al Consiglio dei Diritti Umani per il triennio 2019-2021 (Austria, Argentina, Bahamas, Bahrain, Bangladesh, Bulgaria, Burkina Faso, Cameroon, Danimarca, Eritrea, Filippine, Fiji, India, Italia, Repubblica Ceca, Somalia, Togo ed Uruguay).

Preme innanzitutto sottolineare che non tutti i candidati hanno preso parte a tali eventi e ciò, come ovvio, è stato ritenuto un atteggiamento non costruttivo e di scarsa attenzione ai principi della trasparenza e del dialogo, da sempre caratterizzanti questa tipologia di iniziative nel sistema onusiano nel suo complesso.

Tra gli argomenti principali di natura sostanziale ed operativa sollevati nel corso di entrambi i dibattiti possono menzionarsi, ad esempio, il tema della protezione dei diritti delle persone LGBT – in funzione dell'ampliamento del mandato della procedura speciale già competente per la materia della violenza e la discriminazione sulla base dell'orientamento sessuale e dell'identità di genere, il rafforzamento del ruolo e dell'interlocuzione con la società civile, il potenziamento del livello di protezione dei difensori dei diritti umani al livello locale. Fondamentale è stato l'impegno espresso da tutti i Paesi candidati in favore del consolidamento del Consiglio dei Diritti Umani, in termini di efficienza ed efficacia, in situazioni di natura sia ordinaria che straordinaria, in stretto raccordo con le procedure speciali.

In previsione della fase di votazione per l'ingresso nella *membership* del Consiglio, l'*International Service for Human Rights* ha predisposto un modello rinnovato dell'interessante strumento di analisi comparata – c.d. *scorecard* – già utilizzato nel corso dei processi di candidatura pregressi per misurare la reale capacità operativa dei potenziali futuri membri dell'organismo. Rispetto ai consueti parametri di analisi e valutazione, ovvero il grado di cooperazione dello Stato con il Consiglio, con i *Treaty Bodies* e le procedure speciali, la relazione con la società civile, la presenza di una istituzione nazionale indipendente per i diritti umani, è stato aggiunto il criterio di operatività a fronte di una situazione di pericolo o di effettiva emergenza circa la situazione dei diritti umani al livello domestico.

E' interessante riportare qui di seguito la tabella complessiva dei parametri dello strumento in parola:

| |
|---|
| Previous terms |
| Submitted a public pledge on its candidacy |
| Pledged to strengthen Human Rights Council membership and adherence to membership standards |
| Committed to applying an objective, human rights-based criteria in addressing situations of concern |
| Played a leadership role on country situations at the Council |
| Issued a standing invitation to Special Procedures |

| |
|--|
| Consistently responded positively to country visit requests (Less than 5 outstanding) |
| Sent a reply to more than 80% of communications received from Special Procedures |
| Accepted more than 70% of UPR recommendations |
| Case of reprisals has never been highlighted in SG reports (2011-2016) |
| Spoken out expressing concern about reprisals |
| The State has consistently sponsored Council and Third Committee resolutions on human rights defenders, civil society space and preventing reprisals |
| Ratified 10 or more international human rights treaties and protocols |
| Has 3 or fewer outstanding treaty body reports |
| Has an NHRI in conformity with the Paris Principles (A-status) |
| Sponsored both the Council and Third Committee resolutions on NHRIs |

3. La membership dell'Italia al Consiglio dei Diritti Umani: illustrazione dei principali pledges, anche in relazione ai cicli del sistema-paese nel quadro del meccanismo della revisione periodica universale

Come già ricordato *supra*, l'Italia si è candidata per la *membership* del Consiglio dei Diritti Umani nel periodo 2019-2021. Il nostro Paese è già stato membro del Consiglio in occasione di due precedenti mandati, rispettivamente per il periodo 2007-2010 e 2011-2014.

In questa tornata è stato presentato un articolato documento di impegni/*pledges*, nel quale vengono illustrate le priorità del Governo italiano in materia di protezione e di promozione dei diritti umani, sul piano nazionale ed universale, oggetto di specifici interventi ed azioni qualora il Paese consegua l'obiettivo di fare ingresso nella *membership* dell'organismo.

L'impianto cooperativo multi-livello e la costante collaborazione con i molteplici sistemi intergovernativi di rilievo regionale ed internazionale sono considerati, in fase di premessa del documento, quale preconditione assoluta per garantire il pieno rispetto dei diritti umani sulla base dei principi di universalità, indivisibilità ed interdipendenza.

Le difficili condizioni in cui la materia dei diritti umani verte nella sua dimensione globale, in situazioni ordinarie ed emergenziali, di prevenzione, risoluzione e gestione del conflitto, richiedono un approccio omnicomprensivo ed inclusivo di tutti gli attori presenti a livello interno – con particolare riguardo alla società civile, rispettoso dei parametri della universalità, imparzialità, obiettività e non selettività e finalizzato ad assicurare una crescita economica, ambientale e sociale sostenibile.

Nel documento di impegni vengono quindi delineate in dettaglio le finalità del nostro Paese in qualità di potenziale membro del Consiglio dei Diritti Umani.

Si menziona innanzitutto il contrasto ad ogni forma di discriminazione razziale, ivi inclusa la più recente declinazione del principio in parola al fine di ricomprendervi la discriminazione dipesa dall'orientamento sessuale e dall'identità di genere, allo scopo altresì di rafforzare la componente educativa e gli strumenti informativi e di comunicazione per evitare ogni sorta di inappropriato utilizzo dei nuovi media per la diffusione di messaggi di contenuto discriminatorio.

Si richiama quindi l'esigenza di tutelare particolari categorie di titolari di diritti: le donne, i minori, le persone con disabilità e i difensori dei diritti umani. In relazione ai diritti di genere, l'impegno del Governo italiano mira a rafforzare le potenzialità professionali

delle donne, a prevenire e a combattere ogni forma di violenza nei loro riguardi, ad incidere in modo costruttivo per il contrasto di pratiche discriminatorie di matrice culturale (quali le mutilazioni genitali femminili ed i matrimoni forzati precoci), e ad incentivare il ruolo delle donne per la risoluzione dei conflitti. In riferimento ai minori, la loro particolare condizione di fragilità implica un'azione di prevenzione e di gestione delle situazioni in cui essi risultano vittime in quanto coinvolti in situazioni di conflitto o privati dell'accesso ai basilari diritti economici, sociali e culturali, o ancora forzosamente sottoposti – soprattutto quando privi del rispettivo nucleo familiare – a percorsi di violenza, tratta e sfruttamento, anche nella realtà virtuale. Una specifica importanza viene attribuita, nel sistema nazionale dedicato all'infanzia e all'adolescenza, alla componente educativa. In merito alle persone con disabilità, la chiarezza del quadro legislativo domestico deve essere rafforzata attraverso la ulteriore promozione ed attuazione di misure di sensibilizzazione e di conoscenza delle esigenze di tale categoria, al fine ultimo di assicurare il pieno esercizio dei diritti di cui sono titolari. Per quanto concerne, invece, i difensori dei diritti umani l'impegno dell'Italia è mirato a garantirne la reale incolumità personale e la effettiva conduzione delle loro attività.

Sotto il profilo tematico, tra gli impegni prioritari dell'Italia enunciati nel documento vi sono: il pieno sostegno, assicurato da lungo tempo in sede di Assemblea generale, alla campagna per la moratoria universale della pena di morte; la promozione della libertà di credo e di religione e la contestuale salvaguardia dei diritti delle minoranze religiose, in funzione del pluralismo, della inclusione, della tolleranza e del dialogo interreligioso ed interculturale; il contrasto alla tratta di esseri umani, mediante un approccio basato sulla prospettiva e sulle esigenze proprie della vittima – donna, minore, migrante; la conservazione del patrimonio culturale e religioso in quanto testimonianza della identità e della storia di ciascun popolo.

Gli impegni sopra elencati sono stati illustrati in occasione dei due *Pledging Events* co-organizzati da *Amnesty International* e dall'*International Service for Human Rights*, sopra richiamati.

Nel più importante passaggio procedurale di votazione dei candidati alla *membership*, in sede di Assemblea generale, il 12 ottobre 2018 l'Italia ha ottenuto il seggio al Consiglio dei Diritti Umani nell'ambito del gruppo regionale europeo per il 2019-2021 con 180 voti su 189, al quinto posto dopo l'India (188 voti), Fiji (187), Burkina Faso (183) e Togo (181) e a pari merito con Bulgaria e Bahamas.

In questa fase, propedeutica all'avvio dei lavori in quanto membro del Consiglio, è importante ricordare un prossimo appuntamento di rilievo per il nostro Paese, peraltro oggetto di impegno in candidatura: l'esame della revisione periodica universale (*Universal Periodic Review* – UPR).

La procedura, introdotta dal Consiglio dei Diritti Umani nel 2011, mira a verificare la situazione dei diritti umani in tutti gli Stati membri delle Nazioni Unite ed è condotta con cadenza ciclica quadriennale da un apposito gruppo di lavoro del Consiglio dei Diritti Umani (*UPR Working Group*). Essa si articola in due fasi principali: nel quadro del predetto gruppo, allorché hanno luogo le sessioni di dibattito con la partecipazione degli altri Stati membri, e nel contesto della sessione plenaria del Consiglio, dove possono intervenire anche le organizzazioni non governative. Lo Stato sotto esame predispose preventivamente il proprio rapporto nazionale in vista della discussione, il quale viene completato da due ulteriori documenti: la raccolta delle informazioni trasmesse dai *Treaty Bodies*, dalle Procedure Speciali e da altri organismi della *Human Rights Machinery*, effettuata dall'Ufficio dell'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i diritti umani, ed un documento di sintesi

contenente informazioni aggiuntive messe a disposizione da altre parti interessate (*relevant stakeholders*), primariamente la società civile. In esito al dibattito, il resoconto sintetico viene pubblicato e contiene, nella sezione finale, una lista delle raccomandazioni rivolte al Paese sotto esame, il quale può accettarle o meno. Tale posizione si traduce, in occasione della successiva sessione plenaria utile del Consiglio dei Diritti Umani, nell'adozione della versione finale del resoconto (*outcome of the review*).

L'Italia ha già affrontato due cicli di revisione periodica universale nel 2010 e nel 2014 e, inoltre, ha effettuato in modo del tutto volontario un'analisi intermedia circa l'attuazione delle raccomandazioni ricevute nel secondo ciclo, tradotta nel c.d. [Rapporto di medio termine](#), trasmesso al Consiglio dei Diritti Umani nel novembre 2017.

Sul punto, è interessante correlare alcune delle raccomandazioni non accettate (in totale 10), alle quali è stata data risposta dettagliata nel predetto documento alla pari rispetto a quelle accettate e meritevoli di approfondimento aggiornato (in totale 176), tenendo in considerazione sia il documento di impegni/*pledges* per la candidatura al Consiglio dei Diritti Umani per il 2019-2020 sia il prossimo terzo ciclo della revisione periodica universale, il quale è calendarizzato in occasione della 34^a Sessione dello *UPR Working Group* nel novembre 2019 e che richiederà al nostro Paese, membro del Consiglio, la trasmissione del rapporto nazionale sulla scorta del modello formale predeterminato entro i primi del mese di agosto 2019.

Le raccomandazioni non accettate e sulle quali il nostro Paese sarà impegnato, anche e soprattutto in quanto membro del Consiglio dei Diritti Umani, sono le seguenti: la mancata ratifica della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti dei lavoratori migranti e delle loro famiglie, le punizioni corporali in danno di minori, i rimpatri dei migranti verso la Grecia, il processo di inclusione dei migranti - indipendentemente dal loro *status* - nelle misure programmatiche nazionali. Si riportano nella tabella di seguito le informazioni ragionate ed aggiornate su questi quattro temi per una valutazione complessiva della posizione del nostro Paese, anche alla luce della riflessione iniziale circa l'effettiva *compliance* della *membership* del Consiglio.

Following the ratification of ILO Conventions No. 143 and 189, Italy accepted to be periodically reviewed as to the implementation of these Conventions at the domestic level. In the meanwhile Italy is committed to implement the 1st NAP on BHR, launched in December 2016: it contains a specific goal i.e. tackling caporalato (especially in the agricultural and construction sector) and other forms of exploitation, forced labour, child labour, slavery and irregular work, with particular focus on migrants and victims of trafficking. At the domestic level Law No. 199 of 29 October 2016 (Provisions on countering undeclared labour, labour exploitation in agriculture and wages rebalance in agricultural sector) was adopted to provide for measures aimed at improving the criminal prosecution of the phenomenon (through the crimes of illicit intermediation and work exploitation) with particular regard to illicit capital accumulation by exploiters and the provision of confiscation of the goods and properties acquired through the exploitation activity. The Law provides for victims' compensation and the activation of a plan for the treatment of seasonal workers (in particular foreign ones) with the direct involvement and control of Regions on their conditions. The Law is also aimed at controlling the illicit intermediation by favouring the meeting supply and demand of jobs. On this issue a working group (composed of Ministry of Agricultural, Food and Forestry Policies; the Ministry of Labour and Social Policies; the Ministry of Justice; Regions; Industry Associations; Trade Unions and Civil Society Organizations) signed the experimental Protocol "Contro il caporalato e lo sfruttamento lavorativo in agricoltura. Cura-Legalità-Uscita dal ghetto". In line with the goal of countering exploitation in the agricultural sector, the Centre of Politics and Bio economy of CREA (former INEA) within the Ministry of Agricultural, Food and Forestry Policies, and within the National Operational Project "Safety for

Development”, has set up an Immigrants database with the aim of improving monitoring and control activities especially with regard to immigrants and workers recruited through racket and criminality. The tool collects data geographically (33 specific agricultural areas in about 270 municipalities for a total number of 26 productive divisions employing immigrant workers) and by monitoring seasonal work demands, and consequently identifies the manpower needed over the year.

The protection of children from all forms of violence within the family, including even mild corporal punishment, was enshrined in Articles 2, 3, 29, 30 and 31 of the Italian Basic Law, clearly flowing from the CRC. Moreover, the Criminal Code firmly provided for the punishment with imprisonment for any ill-treatment of children within the family.

Article 572 of the Criminal Code punishes with imprisonment any ill-treatment of children within the family. In Italian law ill-treatment means “any form of physical or psychological abuse, any behaviour likely to result in a state of physical or spiritual prostration or any form of submission” and “all forms of harassment of a child by an adult or a person belonging to the same household”. The penalties are more severe when the ill-treatment results in physical injury or death, and depending on the presence of aggravating circumstances. In addition to the criminal sanctions against abusers, there is a whole range of measures in civil law to protect children who are victims of abuse. When bringing proceedings under Article 572 of the Criminal Code, the Public Prosecutor is required to inform the Youth Court that has territorial jurisdiction and to ensure that the child concerned is assisted by the social services (Article 609decies of the Criminal Code). The Youth Court may order the abuser to stay away by means of the protection orders provided for in Article 342bis of the Civil Code, or may have the child taken away, if necessary (last paragraph of Article 333 of the Civil Code). The Court of Cassation has extensively interpreted Article 571 of the Criminal Code asserting that the use of any degree of violence may not be regarded as a lawful correctional measure, but comes under the category of ill-treatment which is explicitly prohibited by Article 572 of the Criminal Code. Correctional measures (*ius corrigendi*) are therefore to be understood to mean only a system of instructions, guidelines and potential orders and advice, as well as prohibitions and mild penalties for failure to comply, all falling within the sphere of the bringing up of children. On the issue it is worth of mentioning the collaboration among the National Observatory on childhood and adolescence, Save the Children Italia, Società Italiana di Pediatria (SIP) and the Associazione Nazionale dei pedagogisti italiani (ANPE), which have promoted the campaign against corporal punishments that was disseminated all over the country, in the framework of the European project "Educate, do not punish".

All the operational procedures carried out at sea by Italy had been always implemented according to a case-by-case approach. In other words, each migrant had properly been identified and all personal details had been managed by the competent authorities in order to monitor the single case and related assistance measures.

In Italy integration programs were regularly made available to all regular migrants entitled to stay in Italy. As for migrants arriving in Italy by sea, Italy was fully committed to receive and host them with full respect for their human rights. As to their inclusion within national plans and integration programs, this was allowed only to refugees, asylum seekers or to those entitled to humanitarian protection.

CRISTIANA CARLETTI