



### OSSERVATORIO SUL CONSIGLIO DEI DIRITTI UMANI N. 3/2014

#### 1. LA REVISIONE PERIODICA UNIVERSALE DELL'ITALIA (27 OTTOBRE 2014): ALCUNE RIFLESSIONI PRELIMINARI A MARGINE DELLE RACCOMANDAZIONI FORMULATE DAGLI STATI MEMBRI DEL CONSIGLIO DEI DIRITTI UMANI

Il 27 ottobre 2014 si è tenuto a Ginevra, nel quadro della 20<sup>a</sup> Sessione del Gruppo di Lavoro competente per la Revisione Periodica Universale, l'esame della situazione dei diritti umani in Italia (vedi Doc. [A/HRC/WG.6/7/ITA/1](#))

Tale esame rappresenta, nel rinnovato quadro sistemico delle Nazioni Unite conseguente la creazione del Consiglio dei Diritti Umani, uno strumento che è stato considerato particolarmente innovativo rispetto al passato sia perché consente agli Stati membri di indagare sul rispetto e la promozione dei diritti umani nel loro complesso rispetto ad un determinato quadro-paese sia perché la documentazione di base per la conduzione del dialogo interattivo nel corso dei lavori in sessione costituisce, per la sua cadenza quadriennale, un ottimo repertorio aggiornato inclusivo dei contributi del Governo dello Stato sottoposto a revisione, della *Human Rights Machinery* delle Nazioni Unite e della società civile a vocazione nazionale ed internazionale interessata dalla Revisione in corso.

In questo numero dell'Osservatorio, dunque, la Revisione Periodica Universale dell'Italia assume un rilievo specifico e sarà esaminata soffermandosi l'attenzione su due aspetti principali emersi nel corso della 20<sup>a</sup> Sessione.

Il primo consiste nel valutare la portata politica e, soprattutto, giuridica delle raccomandazioni formulate all'indirizzo del nostro Paese con particolare riferimento al mancato adempimento rispetto alla conclusione di alcuni processi di partecipazione di rilevanti strumenti convenzionali vigenti nella materia dei diritti umani. Se è pur vero che nella compilazione sequenziale delle raccomandazioni, così come raccolte dalla Troika ovvero dagli Stati che hanno supportato l'Italia nel corso dell'esame (Eritrea, Irlanda, ex Repubblica Jugoslava di Macedonia), i contenuti delle stesse possono essere rinvenuti anche in una ricostruzione strettamente tematica, d'altra parte questa seconda lettura è da leggersi in un'accezione descrittiva e costruttiva. In altri termini, la prassi adottata dal Gruppo di Lavoro di richiedere agli Stati membri di elaborare sintetiche e mirate raccomandazioni di porta giuridica ha implicato, soprattutto nel II ciclo di esame, l'introduzione delle stesse quale *incipit* della sezione conclusiva del documento che resoconta l'esame, attribuendo pertanto ad esse una evidente importanza.

Il secondo aspetto, che sarà introdotto da una ricostruzione dei principali passaggi procedurali dell'esame della Revisione Periodica Universale - i quali dunque non sono affrontati nel presente contributo - mira ad approfondire un argomento già emerso in sede di I ciclo per l'Italia: si vuol fare riferimento alla mancata creazione di una Istituzione Nazionale Indipendente per i Diritti Umani, in conformità ai Principi di Parigi adottati dalle Nazioni Unite nel 1993.

Un ulteriore contributo di questo numero dell'Osservatorio è dedicato, invece, alla riflessione promossa in seno al Comitato dei Diritti Umani, organismo di controllo del rispetto e della piena esecuzione del Patto internazionale sui diritti civili e politici da parte degli Stati contraenti nonché membri delle Nazioni Unite, sul tema della garanzia dei diritti di cui sono titolari i gruppi di individui non residenti permanentemente nel territorio di uno Stato contraente (nel caso di specie, la Francia) e che sono soliti condurre la propria vita personale e familiare in mobilità.

\* \* \* \* \*

Tra gli strumenti convenzionali citati nel quadro delle raccomandazioni adottate nei riguardi dell'Italia a conclusione del II ciclo della Revisione Periodica Universale, un primo riferimento può essere fatto alla Convenzione sui diritti dei lavoratori migranti e delle loro famiglie.

Lo strumento convenzionale in parola è stato aperto alla firma ed è entrato in vigore nel sistema delle Nazioni Unite rispettivamente il 18 dicembre 1990 ed il 1 luglio 2003 ed attualmente è stato ratificato da un numero limitato di Stati, con una pesante assenza partecipativa di molti dei Paesi europei.

Nei lavori del I ciclo di esame, l'Italia aveva anticipato possibili raccomandazioni da parte degli Stati membri riportando nel Rapporto governativo la seguente affermazione: *«While remaining attentive to the needs of migrants, Italy is not in a position to ratify the Convention on the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families, which does not make a distinction between regular and irregular migrant workers and whose provisions fall within the European Union domain»*. In particolare, in una delle sezioni tematiche del documento, si era ritenuto opportuno aggiungere alla predetta informazione quanto segue: *«Italy noted that an area of the informal economy had emerged, in which workers, and in particular migrant workers, were not protected as they were not officially employed. New measures to counter this phenomenon had been adopted in 2009 to extend social protection to all workers, and more than 300,000 non-EU workers had now been regularized. At the same time, measures aimed at the stable integration of migrants were being envisaged with the provision of long term residence permits after a test period»*. In sostanza, a fronte di una decisione governativa finalizzata, in linea con altri Paesi europei, a non recepire detto strumento in considerazione della divergenza materiale del dispositivo rispetto alla normativa europea (di natura sia originaria che derivata), si precisava che la legislazione italiana imponeva, nel 2010, l'adozione di misure specifiche, volte ad affrontare le criticità tipiche del lavoro sommerso, chiaramente lesive dei diritti dei lavoratori migranti e delle proprie famiglie. Ancora, nello stesso Rapporto governativo si citava un caso emblematico che all'epoca implicò l'apertura di un'indagine giudiziaria nonché la creazione di un apposito organismo per la gestione ed il controllo dell'ordine e della sicurezza pubblica nell'area interessata: *«Italy highlighted the fact that, after an incident between migrants and the local population in the locality of Rosarno, a judicial investigation had been opened, also to determine whether the aggravating circumstances of crimes committed for the purpose of discrimination or ethnic or racial hatred*

*could be applied. The Minister for the Interior set up an ad hoc task force to identify the most appropriate solutions for the area. In order to improve the integration of migrants, the Minister was promoting a project for the establishment of a vocational training centre for migrants, in addition to significant renovation projects» (vedi [Doc. A/HRC/WG.6/7/ITA/1](#)).*

Sempre nei lavori del I ciclo di esame, nella fase del dibattito interattivo molteplici Stati membri formularono le proprie osservazioni in merito al punto in esame (Uzbekistan, Vietnam, Colombia, Bangladesh), le quali però non debbono essere confuse con le raccomandazioni aventi specificamente ad oggetto la richiesta all'Italia di procedere per la ratifica della Convenzione in parola. Queste ultime sono state dunque elaborate nel 2010 come segue: da parte dell'Algeria: *«To consider, possibly within the framework of a desirable re-orientation of European policy, ratifying the International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families, even if initially with reservations»*; da parte di Azerbaijan, Cile, Egitto, Iran, Messico e Filippine: *«to consider ratification of the International Convention»*; da parte del Messico: *«To guarantee access to basic social services, including lodgings, hygiene, health and education, to all migrants and members of their families and, to that end, adhere immediately to the principles of the International Convention on the Rights of All Migrant Workers and Members of their Families, and consider its ratification in a favourable light» (vedi [Doc. A/HRC/WG.6/7/L.3](#)).*

In occasione della preparazione del II ciclo della Revisione Periodica Universale l'Italia ha adottato un approccio differente, ovvero non ha introdotto nel Rapporto governativo un esplicito riferimento sul punto bensì esso è stato sollevato in occasione dell'apertura dei lavori della 20<sup>a</sup> Sessione nel discorso introduttivo del Capo Delegazione On. Vice Ministro Pistelli: *«On ratification of international instruments, it was noted that formerly the rate and speed of ratification had not been very quick. However, now the government had the intention to quickly ratify many pending instruments. It was noted that the ratification process of a number of pending treaties was underway. The ratification process of the optional protocol of ICESCR had been completed and deposit of ratification instrument would take place soon. Additionally, the ratification process of the third optional protocol to the Convention on the Rights of the Child had been initiated. Despite the non-ratification of the Convention on the rights of migrant workers, the Italian legislative framework already guaranteed the rights of regular and irregular migrants. Additionally, Italy was committed to promoting a debate at the European level on this topic».*

Nonostante tale indicazione espressa prima dell'inizio del dibattito interattivo, numerosi Stati membri hanno formulato una specifica raccomandazione sul processo di ratifica della Convenzione da parte dell'Italia, taluni in forma di possibilità od opportunità (Egitto, Cile ed Indonesia), altri in quanto importante passaggio sul piano giuridico internazionale (Ghana, Sierra Leone, Uruguay, Peru, Iran, Senegal), altri infine richiamando le raccomandazioni già adottate sul punto da parte degli organi di controllo dei principali strumenti convenzionali vigenti nella materia dei diritti umani precipuamente nel sistema Nazioni Unite (Turchia) o sottolineando l'importanza di rafforzare la legislazione nazionale per tenere in adeguata considerazione la condizione dei migranti e dei lavoratori migranti (Algeria).

È interessante procedere per un'analisi comparata sul tema verificando quale comportamento, in termini di raccomandazioni, sia stato assunto da parte di altri Stati membri in occasione di precedenti Sessioni del Gruppo di Lavoro nel I e nel II ciclo, con riferimento a Paesi europei chiamati a gestire il medesimo fenomeno.

Ad esempio, per quanto concerne la Francia, la scelta di non richiamare espressamente il tema ne' nel Rapporto governativo ne' nel discorso introduttivo dell'esame del II ciclo (14<sup>a</sup> Sessione, 21 gennaio - 2 febbraio 2012), non ha comunque inciso in maniera negativa sull'attenzione ad esso riservata nel dibattito interattivo. Filippine e Costa d'Avorio, infatti, hanno manifestato le loro osservazioni, seppur in via generale, mentre specifiche raccomandazioni sono state formulate all'indirizzo della Francia da Algeria, Argentina, Bielorussia, Burkina Faso, Ecuador, Guatemala, Indonesia, Perù, Paraguay, ancora le Filippine, Sudan, Trinidad e Tobago, Turchia, talora rinviando alla richiesta già manifestata a suo tempo dalla *Human Rights Machinery* ginevrina (vedi Doc. [A/HRC/WG.6/15/L.2](#)).

La Germania, invece, nel Rapporto governativo ha introdotto uno specifico passaggio sul tema, di simile tenore rispetto a quello italiano; parliamo di una formulazione inerente il II ciclo (16<sup>a</sup> Sessione, 22 aprile - 3 maggio 2013): «*Germany will not pursue ratification of the International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families. The rights of migrant workers are already protected under existing law*». Anche in questo caso gli Stati membri hanno comunque proceduto per la elaborazione di raccomandazioni mirate (Algeria, Bielorussia, Congo, Cuba, Ecuador, Egitto, Guatemala, Honduras, Indonesia, Rwanda, Sierra Leone, Sri Lanka, Trinidad e Tobago), talora adottando un linguaggio di opportunità (Filippine, Marocco, Paraguay) (vedi Doc. [A/HRC/WG.6/16/L.7](#)).

Nel I ciclo di esame (8<sup>a</sup> Sessione, 3-14 maggio 2010), diversamente, la Spagna, non avendo fornito alcuna informazione preliminare nel Rapporto governativo, ha voluto replicare alle osservazioni formulate da alcuni Stati membri nel corso del dibattito interattivo. Rispetto a quelle aventi carattere mirato e specifico (Brasile, Marocco, Uruguay, Nigeria), ha replicato nel modo seguente: «*The delegation of Spain elaborated on issues that had arisen during the interactive dialogue. Regarding the issue of the International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families, Spain had not rejected the idea of adhering to it, despite the fact that it believed that instrument to have legal shortcomings. The matter remained under study*». *Facendo seguito ad una riflessione di portata più ampia esposta dal Giappone: "The delegation of Spain proceeded to respond to specific questions that had been raised. Concerning the issue of migrant affairs, it elaborated on the current legal and institutional framework. Specifically, it explained that the Law 2/2009 had broadened the scope of the rights recognized for migrant workers*», dunque richiamando le vigenti disposizioni nazionali in materia. A conclusione dell'esame la Spagna ha voluto recepire chiaramente talune raccomandazioni, sebbene abbia puntualizzato che si tratta di temi per i quali la legislazione nazionale prevede o prevedrà a breve un'apposita disciplina (facendo seguito alla generica raccomandazione del Brasile: «*Strengthen policies that guarantee the human rights of migrant workers*»); al contempo si è riservata di fornire risposte su altre che, invece, hanno ad oggetto la specifica richiesta di firma e di ratifica, da parte spagnola, della Convenzione in parola (Argentina, Azerbaijan, Bolivia, Burkina Faso, Guatemala, Indonesia, Nicaragua, Nigeria, Palestina, Pakistan, Paraguay), riferendosi esplicitamente alla raccomandazione n. 1737 del 17 marzo 2006 dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa (vedi Doc. [A/HRC/WG.6/8/L.5](#)).

In merito al caso Italia nel II ciclo si ritiene opportuno in questa sede esporre due brevi riflessioni.

Proprio la possibilità di individuare nel medesimo sistema, le Nazioni Unite, ulteriori strumenti volti a disciplinare il tema, ancorché' in una dimensione prettamente giuslavoristica, come accade in ambito ILO (Organizzazione Internazionale del Lavoro),

dovrebbe poter essere considerata strumentale per la verifica del livello d'interesse mostrato dal nostro Paese sul punto e garantito mediante la partecipazione alle Convenzioni ILO C143 sulla tutela dei lavoratori migranti (*Convention concerning Migrations in Abusive Conditions and the Promotion of Equality of Opportunity and Treatment of Migrant Workers*) e C189 sulla tutela dei lavoratori domestici (*Convention concerning decent work for domestic workers*). L'Italia ha ratificato la prima il 23 giugno 1981 ed è stata recentemente sottoposta ad esame circa l'applicazione di tale strumento al livello nazionale; la ratifica della seconda risale al 22 gennaio 2013 ed è già stato presentato il primo rapporto che illustra la situazione relativa alla protezione dei lavoratori domestici nel nostro Paese.

D'altra parte il superamento della distinzione categoriale tra *status* di regolarità ed irregolarità con riferimento alla condizione dei lavoratori migranti in Italia può essere considerato come elemento dirimente la condizione di stallo in funzione di una azione d'impulso affinché', insieme ad altri Stati membri dell'Unione europea similamente interessati da tale fenomeno, si possa promuovere un processo di codificazione fondato su principi comuni e priorità condivise, comprensivo di strumenti di *soft* e *hard law*. E' evidente, peraltro, che detto superamento poggi sulla considerazione che soltanto tutelando appieno i diritti della predetta categoria si possa adeguatamente contrastare il più complesso fenomeno della tratta di esseri umani, l'Italia essendo stata considerata non soltanto nel contesto delle Nazioni Unite ma anche nel sistema del Consiglio d'Europa come un Paese che sotto il duplice profilo normativo ed operativo ha approntato un valido modello preventivo e repressivo a tal fine.

Nell'esame II ciclo un ulteriore riferimento, in termini di mancata partecipazione ad un sistema convenzionale multilaterale ha avuto ad oggetto la Convenzione Internazionale per la Protezione di Tutte le persone dalle Sparizioni Forzate. Adottata con Risoluzione dell'Assemblea Generale 61/177 del 20 dicembre 2006 ed aperta alla firma il 6 febbraio 2007, non ha visto la partecipazione del nostro Paese in qualità di Contraente.

Invero, benché' l'Italia abbia ricevuto sul punto apposite raccomandazioni da Argentina, Burundi, Cile, Costa Rica, Francia, Giappone, Ghana, Iraq, Perù, Portogallo e Togo, è possibile affermare che i principi a fondamento di tale Convenzione facciano seguito ad una più ampia configurazione del fenomeno delle sparizioni forzate rispetto alla sua localizzazione geografica originaria nel continente latino-americano.

La promozione di un dibattito sul tema nelle principali sedi multilaterali, *in primis* Nazioni Unite e Consiglio d'Europa, ha indubbiamente facilitato il riconoscimento di una dimensione globale del fenomeno, confermato dall'inserimento di tale fattispecie quale crimine contro l'umanità nello Statuto di Roma, istitutivo della Corte Penale Internazionale (art. 7, para. 1, i), sebbene la competenza di tale ultimo organismo in merito si limiti soltanto alla determinazione di capi d'imputazione individuali.

In considerazione di quanto ora affermato, è dunque plausibile che le raccomandazioni sul tema saranno prese nella dovuta considerazione affinché' il nostro Paese confermi le sue tradizioni giuridiche di Stato fondato sui principi della democrazia, dello stato di diritto e del rispetto dei diritti umani.

Rispetto a quanto già formulato all'indirizzo del nostro Paese nel I ciclo dell'esame, per quanto attiene il processo di ratifica del Protocollo Opzionale al Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali, vi e' da dire che la raccomandazione nel II ciclo è stata reiterata da pare di Montenegro, Portogallo ed Uruguay.

Invero è importante, su questo punto, ricordare che l'Italia non ha manifestato alcuna perplessità in sede negoziale per la compilazione di un simile strumento: anzi, è possibile



affermare, come avremo modo di ribadire anche nell'analisi del successivo strumento protocollare, che ha sostenuto a Ginevra l'intero processo volto all'adozione del Protocollo Opzionale. Il pregresso lavoro del Comitato di controllo del Patto e la produzione di documenti di natura raccomandatoria, quali le Osservazioni Conclusive adottate a seguito della discussione di un Rapporto periodico presentato da uno Stato Contraente del Patto, sono stati sempre considerati utili e non percepiti come invasivi o lesivi della sfera di sovranità statale. Ciò è dipeso essenzialmente dall'attribuzione di una natura obbligatoria delle fattispecie contenute nel Patto realmente 'progressiva', tale da poter permettere allo Stato Contraente, agente in violazione o non assicurando la piena esecuzione dei diritti economici, sociali e culturali, di dar seguito a tale obbligo secondo modalità adeguate e non necessariamente tempestive.

Va poi aggiunto che, per il nostro Paese, l'attivazione di un meccanismo paragiurisdizionale con il mandato di verificare, a seguito della ricezione di una comunicazione collettiva, il mancato rispetto di una o più disposizioni del Patto non preoccupa affatto in termini di tenuta del sistema nazionale. Va ricordato, infatti, che l'Italia è già sottoposta ad una simile procedura nell'ambito del Consiglio d'Europa: più precisamente a seguito della ratifica della Carta Sociale Europea revisionata, il 5 luglio 1999, il nostro Paese ha accettato di essere esaminato dal relativo Comitato di controllo sulla base della procedura dei reclami collettivi. E si ritiene opportuno aggiungere che l'infondatezza del timore è dimostrata dalla ampia prassi correlata al sistema di Strasburgo, su argomenti che potrebbero essere i medesimi per i quali verrebbe ad essere attivato il meccanismo delle comunicazioni ai sensi del Protocollo Opzionale: in tale casistica l'Italia, laddove ritenuta inadempiente, ha provveduto in modo costruttivo a predisporre tutte le misure riparatorie, ivi compresi utili strumenti di carattere legislativo ed amministrativo.

Un ultimo argomento, letto nella prospettiva del mancato adempimento sotto il profilo normativo internazionale, riguarda il terzo Protocollo Opzionale alla Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo. Come già osservato *supra*, si tratta di una situazione che ha incontrato sinora ostacoli del tutto avulsi da una lettura della posizione italiana in contrasto con quanto previsto da tale strumento, ovvero la possibilità di attivare la competenza del relativo Comitato di controllo nella ricezione di comunicazioni collettive a fronte della violazione di una o di più disposizioni della Convenzione in parola.

In questo stesso Osservatorio (n. 3) si è già ampiamente illustrato il percorso che ha portato, sul piano internazionale, alla compilazione ed alla negoziazione del Protocollo nonché al contributo offerto dal nostro Paese in questo percorso. *Ad adiuvandum* ricordiamo che il testo del Protocollo è stato adottato per *consensus* il 19 dicembre 2011 durante la 66<sup>a</sup> sessione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite ed è stato aperto alla firma il 28 febbraio 2012 in occasione della 19<sup>a</sup> Sessione del Consiglio dei Diritti Umani. Ancora, l'Italia è stata tra i primi Paesi a procedere alla firma del Protocollo durante la cerimonia ufficiale di apertura a Ginevra. La tutela dei diritti dei minori, in tutti i suoi aspetti, rappresenta infatti una delle linee d'azione prioritaria per la politica estera del nostro Paese, come dimostrato peraltro da numerose iniziative politiche in ambito multilaterale. L'Italia aveva altresì formulato un *pledge* (impegno) a ratificare entro un anno il Protocollo in occasione dell'Evento di Alto livello sullo Stato di Diritto, svoltosi nel settembre 2012 a margine della 67<sup>a</sup> Assemblea Generale delle Nazioni Unite.

Le raccomandazioni formulate all'attenzione dell'Italia nel II ciclo della Revisione Periodica Universale da parte di Costa Rica, Gabon, Montenegro e Portogallo sicuramente saranno recepite per due motivi essenziali e tra di loro complementari: rispetto ad altri Stati

membri che non hanno assunto una posizione partecipativa attiva al negoziato sin dalle sue prime fasi, in quanto *Friends* del Protocollo, l'Italia allo stato attuale non teme affatto che il futuro mandato del Comitato di controllo possa costituire un pericolo nell'individuare le criticità di un sistema nazionale spesso contestato in passato ma al contempo ritenuto del tutto perfettibile sulla base di un modello di per sé già molto avanzato. Anzi, le raccomandazioni dovrebbero ad essere lette proprio in funzione dell'impulso a velocizzare, con le opportune cautele ed attenzioni, il processo di riforma della giustizia penale minorile: un esercizio complesso in atto da tempo e per la cui conclusione molteplici variabili non possono non essere considerate per assicurare una giustizia efficace 'a misura di bambino'.

CRISTIANA CARLETTI