



### OSSERVATORIO SUL CONSIGLIO DEI DIRITTI UMANI N. 5/2014

#### 3. L'ISTITUZIONE NAZIONALE INDIPENDENTE PER I DIRITTI UMANI IN ITALIA: UNA COMUNE RACCOMANDAZIONE DA PARTE DELLE NAZIONI UNITE E DELLA SOCIETÀ CIVILE

##### 1. *La Revisione Periodica Universale: profili generali*

Lo scorso 27 ottobre 2014, a Ginevra, l'Italia è stata sottoposta per la seconda volta alla Revisione Periodica Universale (*Universal Periodic Review -UPR*) davanti al Consiglio Diritti Umani dell'ONU. La procedura rientra fra le misure nuove adottate con la riforma del 2006 che ha modificato anche il nome di questa istituzione sovrana dell'architettura dei diritti umani onusiana (vedi Risoluzioni A/HRC/RES/5/1 giugno 2007, e A/HRC/RES/16/21 marzo 2011, Decisione A/HRC/DEC/17/119 giugno 2011).

L'agenda dei lavori vede oggi da una parte la delegazione del Governo italiano e dall'altra il Gruppo di Lavoro (*UPR Working Group*) incontrarsi in due momenti seguiti dalla conclusione formale, nella successiva sessione plenaria del Consiglio Diritti Umani, a completamento della procedura di Revisione.

Il 27 ottobre dunque costituisce il primo appuntamento che ha avviato la procedura di revisione, della durata di 3 ore e mezza in plenaria, con il cosiddetto Dialogo Interattivo (*Interactive Dialogue*), cominciato con la presentazione del rapporto dell'Italia, legato alla precedente UPR e in risposta alle domande e/o *List of Issues* (Lista delle questioni) che gli Stati membri hanno stilato per iscritto dieci giorni prima dell'avvio della procedura. Segue lo scambio effettivo con gli Stati membri con domande e raccomandazioni sulla situazione dei diritti umani del Paese esaminato; secondo un protocollo prestabilito gli Stati membri e lo Stato sotto revisione prendono la parola in interazione: il Paese con 70 minuti per le sue spiegazioni e i rimanenti 140 minuti per gli Stati partecipanti.

Questo scambio in plenaria costituisce il momento clou di un percorso iniziato in precedenza, marcato da una serie di adempimenti sia da parte dello Stato in questione sia da tutta la compagine ONU che si occupa del monitoraggio della promozione e protezione dei diritti umani nei singoli paesi, del rispetto degli impegni internazionali assunti in materia e delle violazioni. Infatti, il nuovo meccanismo della UPR ha come obiettivo quello di migliorare la situazione dei diritti umani sul terreno.

La costruzione del pacchetto d'informazione sul quale gli esperti ONU saranno chiamati a compiere lo studio e analisi che emergerà in seguito in plenaria attraverso le osservazioni, conclusioni e raccomandazioni da parte degli Stati membri, si svolge lungo un preciso programma con un ampio corredo di materiali diversi che contribuiscono a fornire un quadro il più esaustivo possibile della situazione paese in considerazione.

Nell'arco dell'anno solare, il calendario dell'esercizio UPR si articola intorno a tre appuntamenti che vedono sotto revisione 45 dei 193 Stati membri dell'ONU, 14 paesi esaminati per volta in tre sessioni del Gruppo di Lavoro (*Working Group*).

Il processo di revisione si conclude infine con un Rapporto Finale (*Outcome Report*) in cui sono elencate le raccomandazioni che lo Stato sotto revisione dovrà implementare prima della prossima procedura di revisione, in genere prevista allo scadere di 4 anni. Rimane però allo Stato membro la possibilità di accettare, non o parzialmente accettare le raccomandazioni ricevute.

Costituiscono l'informazione di base dell'intero procedimento tre documenti fondamentali riguardanti lo Stato in esame:

- a) Il Rapporto Paese (*National Report*) di 20 pagine realizzato dallo Stato sotto revisione e rispecchia la situazione nazionale in materia di diritti umani;
- b) Una Compilazione (*Compilation*) di 10 pagine preparata dall'Ufficio dell'Alto Commissario per i Diritti Umani (OHCHR) delle Nazioni Unite che raccoglie tutte le informazioni in materia sulla base di quanto rilevato tramite i Treaty Bodies, le Special Procedures e le agenzie ONU quali UNDP e UNICEF;
- c) Un Sommario (*Summary*) di 10 pagine sempre preparato dall'Ufficio dell'Alto Commissario per i Diritti Umani (OHCHR) delle Nazioni Unite contenente le informazioni ricevute dalla società civile.

Questa documentazione è disponibile sul sito dell'OHCHR da 6 settimane prima dell'apertura del processo di revisione.

Al Gruppo di Lavoro si affianca un altro organo che ricopre un ruolo centrale nel procedimento, la cosiddetta Troika che porta avanti in concreto il lavoro di preparazione della stessa sessione di revisione. Come indica il nome, tre delegati degli Stati membri sono scelti, selezionati all'interno del Consiglio Diritti Umani fra le diverse regioni rappresentate. Possono partecipare alla selezione anche esperti nominati dagli Stati selezionati e ogni Stato sotto revisione avrà una Troika differente.

La Troika riceve le domande scritte e/o la *List of Issues* dagli Stati membri e la trasmette allo Stato sotto revisione. Nel corso della sessione del Gruppo di Lavoro, durante il Dialogo Interattivo, pur senza ruolo attivo, i membri della Troika possono prendere parola per rivolgere domande specifiche o raccomandazioni allo Stato.

Infine, la Troika stila il rapporto del Gruppo di Lavoro con l'intero verbale della sessione e lo illustra. La procedura di revisione si conclude con la stesura di un rapporto della Troika con il coinvolgimento dello Stato sotto revisione e l'assistenza del Segretariato contenente il sommario del Dialogo Interattivo, le risposte alle domande e alle raccomandazioni da parte dello Stato considerato e la completa lista delle raccomandazioni da parte degli Stati membri.

L'adozione formale del Rapporto da parte del Gruppo di Lavoro avviene in maniera procedurale alcuni giorni dopo il procedimento di revisione, in un incontro di 30 minuti a cui partecipa lo Stato sotto revisione.

Il Rapporto finale adottato dal Consiglio Diritti Umani in Assemblea Plenaria, nel corso di una ora, di cui 20 minuti sono per lo Stato sotto revisione per integrare domande e questioni e rispondere alle raccomandazioni sollevate dagli Stati che hanno partecipato al Dialogo Interattivo, suggella il termine della procedura. In questa sede 20 minuti sono per gli Stati membri per commentare i risultati e 20 minuti per la società civile e le istituzioni nazionali per commenti generali.

Per completare questa rapida carrellata sulla procedura di revisione, vale la pena soffermarsi sulle raccomandazioni che riceve lo Stato considerato. Come già accennato, il Paese può accettare o rigettare una raccomandazione, ma sarà tenuto a esprimere e motivare la propria risposta per iscritto attraverso il cosiddetto Addendum, un documento specifico che dovrà essere inviato al Consiglio Diritti Umani prima che questi adotti formalmente il Rapporto finale della Revisione Periodica Universale.

*2. L'esame della situazione dei diritti umani in Italia: per un'analisi degli elementi principali emersi nel II ciclo della Revisione Periodica Universale (Ginevra, 27 ottobre 2014)*

Passando ora a esaminare l'Italia nel suo passaggio dal primo esercizio di Revisione del 2010 ad oggi alla luce della prima fase della seconda Revisione Periodica Universale. Sarà interessante soffermarci su alcuni aspetti che riguardano nell'insieme la posizione del nostro Paese in materia di politica dei diritti umani insieme al ruolo giocato dalla società civile italiana.

Se confrontiamo le raccomandazioni del 2010 con quelle dello scorso ottobre 2014, salta agli occhi subito come siano aumentate nel numero (vedi A/HRC/14/4 - 18 MARZO 2010, adottato dal Consiglio Diritti Umani il 9 giugno 2010 con Decisione 14/103 e A/HRC/14/4 A/HRC/14/4/Add. 1, 31 maggio 2010; Comitato per la promozione e protezione dei diritti umani, *L'Italia a quattro anni dalle raccomandazioni del Consiglio Diritti Umani. Rapporto di monitoraggio delle organizzazioni non governative e associazioni del Comitato per la promozione e protezione dei diritti umani 2011-2014*, Roma, giugno 2014). Infatti, nel 2010 le raccomandazioni furono 92 di cui 12 non accettate, 2 parzialmente accettate e 78 accettate. Oggi le raccomandazioni sono 187. Siamo però ancora in attesa dell'ultimo passaggio formale per sapere quali raccomandazioni saranno accettate e quali non dall'Italia. L'appuntamento è agli inizi del 2015 e in questi mesi sta alla società civile impegnarsi per far sì che più raccomandazioni possibili siano accettate.

In un primo confronto ancora in elaborazione lanciato dai ricercatori del Centro Diritti Umani dell'Università di Padova, illustrato a Roma alla SIOI nel corso della presentazione dell'Annuario italiano dei diritti umani (cfr. Centro Diritti Umani Università di Padova, *Annuario italiano dei diritti umani 2014*, Marsilio Editori, Venezia, 2014; Centro Diritti Umani Università di Padova, *It. YB. Hum. 2014*, P. I. E. Peter Lang, Brussels, 2014), gli ambiti entro i quali le raccomandazioni all'Italia del 2014 in materia sembrano ricadere abbastanza negli stessi settori già coperti dalle raccomandazioni del 2010. Indicazione questa, che se confermata al termine di questo lavoro d'analisi, costituirà un elemento importante per determinare in quale misura il nostro Paese attui una politica in materia di promozione e protezione dei diritti umani e quali progressi o arretramenti siano avvenuti nei quattro anni fra il primo e secondo esercizio.

3. *La creazione di una Commissione Nazionale Indipendente per i Diritti Umani in Italia: le raccomandazioni del Gruppo di Lavoro del Consiglio dei Diritti Umani ed il contributo del Comitato per la promozione e protezione dei diritti umani*

Il *Comitato per la promozione e protezione dei diritti umani*, la rete di 90 organizzazioni non governative italiane ed associazioni attive dal 2002 nel campo della promozione e protezione dei diritti umani, che opera *pro bono*, riunite intorno all'obiettivo di dare impulso e sostegno al processo legislativo per la creazione in Italia di una istituzione nazionale indipendente per i diritti umani, in linea con gli *standards* promossi dall'Assemblea delle Nazioni Unite (vedi Risoluzione 48/134 del 20 dicembre 1993) e i Principi di Parigi, ha preso parte attiva nell'intero processo della Revisione Periodica Universale sia nel 2010 sia nel 2014 (si rinvia al seguente indirizzo web: [www.comitatodirittiumani.net](http://www.comitatodirittiumani.net)).

Già nel 2010 è stato dato un contributo forte: a partire dalla raccolta di informazioni dal terreno con l'invio di una dichiarazione specifica (*Submission of Information*), sostenuta dalla presenza a Ginevra di una delegazione alla sessione del Gruppo di Lavoro ed infine alla partecipazione con una dichiarazione in plenaria alla Assemblea Generale del Consiglio Diritti Umani, alla conclusione formale dell'*iter* della prima revisione; contributi finalizzati principalmente a sostenere la creazione in Italia di una istituzione nazionale indipendente per i diritti umani.

Nuovamente, nel 2014, a quattro anni di distanza, il *Comitato* ha risposto all'appuntamento presentando una nuova dichiarazione specifica (*Submission of Information*) sulla questione ancora irrisolta dell'istituzione nazionale indipendente per i diritti umani in Italia, sulla quale il nostro Paese non è in ritardo solo rispetto alla UPR ma anche nei suoi adempimenti sollecitati da tutti i *Treaty Bodies* che hanno esaminato la situazione italiana negli ultimi dieci anni. A cui si aggiunge il ritrovarsi in difetto anche nel perfezionare la ratificazione di accordi come il Protocollo Opzionale alla Convenzione contro la Tortura firmato nel 2013, ancora inoperante per la mancanza di una istituzione nazionale per i diritti umani.

Inoltre, in questi 4 anni, in cui l'Italia ancora inadempiente avrebbe dovuto presentare in base alla buona pratica ormai accettata dalla più parte degli Stati membri, un Rapporto a medio termine (*Mid-Term Report*), il *Comitato* ha provveduto a effettuare un suo monitoraggio sistematico alle raccomandazioni UPR all'Italia, presentando al termine del primo, del secondo e ora del quarto anno un rapporto consolidato, realizzato con il contributo delle organizzazioni aderenti e di organizzazioni esterne alla rete in uno spirito di collaborazione e di condivisione di expertise nel proprio ambito di intervento in materia di promozione e protezione dei diritti umani.

Questo monitoraggio, considerato da più parti una buona pratica, è l'unico esercizio portato avanti a livello nazionale in questi anni in attesa di ritrovarsi nuovamente davanti al Consiglio Diritti Umani per la nuova revisione.

Il lavoro di osservazione costante delle raccomandazioni in realtà fa parte di un più ampio programma di interventi che, pur mirando sempre alla istituzione nazionale per i diritti umani, colmano lo spazio vuoto in molti ambiti che questo meccanismo, qualora posto in essere, dovrebbe ricoprire.

L'impegno iniziale del primo gruppo di organizzazioni aderenti al Comitato si è focalizzato sullo sviluppo di una proposta di legge, ad opera di un gruppo di esperti, che fosse corrispondente ai requisiti minimi posti dai Principi di Parigi affinché ad una

istituzione nazionale per i diritti umani sia assegnato lo *status A*. Questa categoria corrisponde ad una classificazione ormai universalmente riconosciuta sia a livello Nazioni Unite sia Unione Europea, che esprime il grado di indipendenza, trasparenza ed efficacia della struttura realizzata e comporta una serie di vantaggi altrimenti negati come ad esempio la possibilità di intervenire in plenaria nelle Assemblee Generali ONU.

Parallelamente un'attività costante e ampia di *advocacy* a livello nazionale e a livello internazionale si è andata consolidando e ha portato il *Comitato* a far parte di tavoli di contrattazione in materia di diritti umani fra cui la Piattaforma della società civile dell'Agencia Europea per i Diritti Fondamentali (FRA) a Vienna, la Piattaforma Europea della Società Civile contro la Tratta (*EU Civil Society Platform Against Trafficking in Human Beings*) a Bruxelles e ad essere osservatore accreditato presso la WIPO di Ginevra (più precisamente presso il *WIPO Intergovernmental Committee on Intellectual Property and Genetic Resources, Traditional Knowledge and Folklore* - IGC) o ad essere invitato a tavoli di esperti all'OSCE.

Ai tavoli di contrattazione si è gradualmente aggiunto il dialogo costante mantenuto in questi anni con i principali attori internazionali dell'architettura dei diritti umani dall'Alto Commissario per i Diritti Umani dell'ONU per il quale ha più volte organizzato incontri con la società civile italiana, al Commissario per i Diritti Umani del Consiglio d'Europa che nel corso delle sue visite al nostro Paese si è incontrato con le organizzazioni del *Comitato* come non ha tralasciato di fare il Direttore della FRA. Non si può non ricordare poi il supporto continuo ricevuto dall'Ufficio dell'Alto Commissario per i Diritti Umani dell'Onu, Dipartimento Istituzioni Nazionali che ha generosamente fornito il supporto tecnico all'unica proposta di legge in linea con i Principi di Parigi del lungo cammino legislativo per un'istituzione per i diritti umani in Italia (vedi Disegno di legge n. 2018 del 2006: "Istituzione della Commissione italiana per la promozione e la tutela dei diritti umani, in attuazione della risoluzione n. 48/134 dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite del 20 dicembre 1993, On. Tana de Zulueta, Camera dei Deputati), e le varie Commissioni Diritti Umani delle Nazioni Unite, in particolare il CERD con un importante contributo al convegno internazionale di chiusura del programma di seminari presso il CIDU del Ministero degli Affari Esteri co-organizzato insieme alle principali università romane.

Per concludere con particolare riferimento alla istituzione nazionale indipendente per i diritti umani in correlazione con la Revisione Periodica Universale 2014, delle raccomandazioni all'Italia emerse il 27 ottobre 2014, ben 23 si riferiscono alla mancata realizzazione di questo meccanismo di democrazia partecipativa contro le 6 raccomandazioni di cui una non accettata del 2010.

Lo scenario italiano oggi, dopo anni di un alternarsi di disegni di legge presentati alla Camera o al Senato dove a turno passavano in una per rimanere bloccata nell'altra, o quando addirittura non si è riusciti neanche a far calendarizzare la discussione, è ancora una volta in una situazione di stallo.

Esistono ben quattro disegni di legge fra Camera e Senato, presentati da parlamentari di diversa provenienza politica, ma non è chiaro da che parte e come penderà l'ago della bilancia di questo delicato e importante meccanismo. Il meccanismo è particolarmente importante in un Paese come l'Italia con un sistema pubblico amministrativo decentrato, un problema serio di migrazione giacché paese-frontiera affacciato sul Mediterraneo e quindi sponda fisiologica naturale insieme a Grecia, Turchia e Spagna di quel flusso migratorio proveniente via mare dall'altro lato, solo per citare alcuni punti critici del nostro Paese. L'istituzione per i diritti umani costituisce uno strumento fondamentale per garantire

la realizzazione di una politica equilibrata e unitaria in materia di promozione e protezione dei diritti umani e per facilitare il discorso fra la società civile, le istituzioni e gli individui in questa materia e per ovviare al pericolo di violazioni e abusi.

Ma in questo dibattito un elemento centrale per ottenere un meccanismo che sia veramente pluralista ed efficace, corrispondente agli standards internazionali e in linea con i Principi di Parigi, è l'ampio, trasparente e partecipato coinvolgimento della società civile in tutto il processo di progettazione, realizzazione e funzionamento di un'istituzione nazionale per i diritti umani.

Dopo oltre 20 anni che tale meccanismo è stato realizzato e sperimentato nella maggior parte degli Stati Europei e nel mondo, esiste un vasto patrimonio di conoscenza e buone pratiche. Il FRA di recente ha compiuto il primo studio comparato a livello europeo, a cui il *Comitato* ha contribuito, che offre uno strumento prezioso per identificare le modalità e le soluzioni più efficaci adottate (vedi FRA, *Handbook on the Establishment and Accreditation of National Human Rights Institutions in the European Union*, FRA, Vienna, 2012 e *Annex*).

È su questa esperienza maturata, è dal confronto e dal supporto tecnico che può fornire l'OHCHR e dal trasparente e ampio coinvolgimento della società civile in tutte le sue declinazioni, dall'accademia agli ordini professionali, ai sindacati, insomma agli *stakeholders* tutti, si deve far ricorso e non, come accaduto per le 4 proposte di legge attualmente sul tavolo, sviluppate nella camere chiuse della politica, senza alcun riscontro con chi invece ogni giorno opera fianco a fianco con la vita e la realtà delle persone e senza tener in alcuno conto tutto il lavoro svolto in questi 20 anni che hanno prodotto standards e linee guida precise in materia.

Solo attraverso un dialogo aperto e franco, in cui le voci di tutti possano essere armonizzate in un disegno di democrazia partecipata che guardi in avanti e possa offrire un'indicazione di speranza soprattutto in un momento storico ed economico complesso come quello che stiamo oggi vivendo e di cui il prezzo più alto viene pagato dai giovani e da tutti coloro che per un motivo qualsiasi si vedono costretti a lasciare i propri paesi di origine alla ricerca di una soluzione a volte irraggiungibile, sarà possibile guardare al nostro Paese in una posizione di avanguardia e di rispetto dei diritti umani come patrimonio comune inalienabile.

BARBARA TRENZI