



OSSERVATORIO SUL CONSIGLIO DEI DIRITTI UMANI N. 1/2015

1. IL CONCETTO INTEGRATO DI SVILUPPO UMANO: CONSIDERAZIONI A MARGINE DEL CONTRIBUTO DEI *TREATY BODIES* DEL SISTEMA ONU SUL DIBATTITO FINALIZZATO ALLA DEFINIZIONE DELLE PRIORITÀ STRATEGICHE DELLA COOPERAZIONE INTERNAZIONALE PER LO SVILUPPO NEL POST-2015

1. *Alcune considerazioni preliminari*

La condivisione di un'agenda comune, nella quale introdurre la trattazione delle molteplici tematiche in cui la materia della promozione e della protezione dei diritti umani si articola, soprattutto sulla base di una reale volontà politica degli Stati membri delle Nazioni Unite di affrontare il dibattito su di essi sul piano multilaterale, è da sempre oggetto d'interesse e di valutazioni critiche da parte degli studiosi del sistema nelle sedi di New York e di Ginevra.

L'interesse si è tradotto nella individuazione degli elementi formali che caratterizzano il linguaggio negoziale, vuoi dell'Assemblea generale – ed in specie della Terza Commissione, competente per le questioni più strettamente correlate alla tutela dei diritti umani – vuoi del Consiglio dei Diritti Umani, il quale ha preservato la connotazione strutturale già posseduta dalla precedente Commissione per i Diritti Umani ovvero la sussidiarietà organica rispetto all'Assemblea generale.

Invero, sotto questo primo profilo, la condivisione delle procedure non ha affatto impedito che, nel corso del tempo, la elaborazione dei paragrafi preambolari ed operativi delle risoluzioni dell'Assemblea generale e del Consiglio dei Diritti Umani – dal 2006 ad oggi - sia stata condotta dal punto di vista negoziale introducendosi nuove formule d'impegno o di natura raccomandatoria, principalmente nel quadro ginevrino per l'anticipazione temporale della sessione plenaria dell'organo rispetto alla tradizionale collocazione dei lavori dell'Assemblea generale nel mese di settembre, con cadenza annuale.

In altre parole è possibile affermare che la sede del Consiglio dei Diritti Umani, per la sua tipicità tecnica, è stata ritenuta preferenziale per garantire la continuità materiale di alcune importanti risoluzioni, le quali hanno dato corpo alla disciplina del diritto internazionale dei diritti umani, o in alternativa per proporre la elaborazione di fonti di terzo grado realmente innovative su temi mai affrontati o inseriti in modo del tutto marginale in risoluzioni tradizionali. Non è mancata, d'altra parte, l'opportunità di

percorrere una terza via: la riscrittura di risoluzioni ereditate dalla Commissione per i Diritti Umani, materialmente datate e dunque necessariamente da aggiornare.

Le soluzioni ora prospettate sono state promosse nel sistema di Ginevra talora in modo autonomo talora nella prospettiva che i temi oggetto delle risoluzioni avrebbero poi sollecitato il dibattito anche nella sede di New York tuttavia con la partecipazione attiva di un maggiore numero di Stati membri (in relazione alla composizione ristretta del Consiglio dei Diritti Umani) e in una dimensione indubbiamente più politica che tecnica. Ciò ha indotto gli studiosi a focalizzare l'attenzione sull'andamento dei negoziati e, soprattutto, sull'esito degli stessi in termini di voto nell'ambito dei lavori della Terza Commissione dell'Assemblea generale. Se per taluni temi si è rilevata una evidente continuità di posizioni rispetto al sistema ginevrino, laddove invece l'argomento oggetto di risoluzione presenta un contenuto trasversale ed è contemporaneamente strumento di agevolazione od ostacolo di processi negoziali condotti in altri assetti organici (dal Consiglio di sicurezza al Comitato economico e sociale) sono stati registrati passaggi di discontinuità.

È su questa ultima considerazione che si sono incentrate le critiche di coloro che, nel caso di ipotesi di continuità, hanno ravvisato l'inutilità di raddoppiare il dibattito negoziale e l'adozione di risoluzioni di portata del tutto simile tra Ginevra e New York. Al contempo anche coloro che hanno sostenuto l'opportunità di negoziati sequenziali giacché in essi si avvia un processo di produzione normativa di terzo grado del tutto tipico e complementare, non hanno mancato di rilevare le insidie che la duplicità dei dibattiti può riservare, ivi inclusa la modifica di posizioni nazionali se la risoluzione negoziata implica nuove formule d'impegno o raccomandatorie.

Sulla base di quanto premesso, in questo numero dell'Osservatorio si vuole offrire una riflessione mirata su uno dei temi che nasce senza alcun dubbio nel sistema newyorkese e che esula dalla sola competenza programmatica dell'organo assembleare allorché vengano richieste determinazioni procedurali, talora implicanti la conferma di impegni sostanziali e, ancor di più, finanziari da parte degli Stati membri dell'Organizzazione. La dimensione chiaramente politica dell'argomento, ovvero la definizione delle priorità della cooperazione internazionale per lo sviluppo nel quadro dell'Agenda delle Nazioni Unite a partire dal periodo successivo al 2015 – data limite per la verifica del conseguimento degli Obiettivi di sviluppo del Millennio, è stata oggetto di un contributo congiunto degli organi di controllo delle principali Convenzioni vigenti per la materia dei diritti umani del 18 gennaio 2015, portato all'attenzione della *Human Rights Machinery* a Ginevra ([*Joint Statement of the Chairpersons of the United Nations Human Rights Treaty Bodies on the Post-2015 Development Agenda*](#)).

In questa sede sarà importante non soltanto ricostruire le tipicità negoziali proprie del sistema Nazioni Unite a New York, che hanno assunto un aspetto formale alquanto originale, dipeso proprio dalla complessità materiale del tema in parola, ma cercare anche di mettere in evidenza quale sia stato sinora il contributo dei *Treaty Bodies* sul punto giacché la definizione dei principi strategici della cooperazione internazionale per lo sviluppo non rientra certo tra le prerogative funzionali di tali organi eppure potrebbe avere un impatto rilevante sul loro operato. Dunque non si può escludere a priori che il sistema di New York, nell'attuale fase negoziale, prenderà spunto dalle sollecitazioni ginevrine per la definizione dei contenuti dell'Agenda per lo Sviluppo nel post-2015.

2. Il negoziato per la definizione dell'Agenda per lo Sviluppo post-2015

La compilazione di principi e di regole atte a disciplinare il futuro assetto della cooperazione internazionale per lo sviluppo muove dalla previsione già insita negli impegni assunti dalla Comunità internazionale, pur sempre nel sistema onusiano, all'indomani della conclusione dei lavori del Vertice del Millennio, tenutosi a New York nel settembre 2000.

In tali circostanze la definizione di otto Obiettivi prioritari a fondamento della stessa azione cooperativa, e la progressiva costruzione di un apparato organico competente per il monitoraggio del progressivo conseguimento degli Obiettivi entro il termine ultimo del 2015, ha rappresentato un cambio di passo epocale, coinvolgendo in questo esercizio non soltanto gli Stati membri delle Nazioni Unite in qualità di donatori e di beneficiari dei processi di sviluppo economico, sociale ed ambientale, ancorché a garanzia della tutela dei diritti umani, ma anche gli attori non istituzionali interessati dall'azione cooperativa ovvero le organizzazioni non governative e le imprese.

La multi-attorialità è stata ritenuta fondamentale per avviare, già all'indomani della conclusione della sessione annuale dell'Assemblea generale del settembre 2010, un percorso caratterizzato dalla volontà di rinnovare ed attualizzare il concetto integrato di sviluppo, nella sua accezione 'umana', inclusiva – dal duplice punto di vista soggettivo ed oggettivo – della protezione e della promozione dei diritti di prima, seconda e terza generazione di cui sono titolari gli individui, le collettività, le generazioni presenti e future.

Una prima importante azione in tal senso è rappresentata dagli esiti della Conferenza delle Nazioni Unite sullo sviluppo sostenibile, convocata nel giugno 2012 a distanza di due decenni dalla prima Conferenza sul tema, sempre a Rio de Janeiro (vedi [Risoluzione dell'Assemblea generale A/RES/66/288 dell'11 settembre 2012](#)). Il principale impegno assunto dagli Stati membri delle Nazioni Unite partecipanti a Rio+20 è consistito nel lanciare il processo mirato alla definizione di nuovi Obiettivi di sviluppo sostenibile (SDGs, *Sustainable Development Goals*) a fondamento del futuro assetto cooperativo globale. Due osservazioni devono essere formulate sul punto in questione: l'opportunità di affrontare il tema adottando un approccio omnicomprensivo di tutte le componenti che costituiscono la materia cooperativa in senso ampio, ben oltre il significato storicamente attribuito all'elemento sostenibile in quanto correlato alla preservazione dell'ambiente, e l'esigenza di impostare in modo appropriato le nuove finalità del sistema della cooperazione internazionale per lo sviluppo ampliandole in modo ragionevole e concreto rispetto al documento adottato nel 2000.

Proprio su quest'ultima osservazione, nei lavori della Conferenza di Rio+20, si è proceduto per la determinazione dei parametri minimi funzionali per la compilazione di nuovi obiettivi e si è deciso di affidare il mandato redazionale ad un apposito Gruppo di lavoro (OWG, *Open Working Group*) a composizione aperta per la successiva sottoposizione all'Assemblea generale non più tardi del mese di luglio 2014. Il Gruppo, istituito con decisione dell'Assemblea generale n. 67/555 del 22 gennaio 2013 (Doc. [A/67/L.48/rev.1](#)) presenta una caratteristica strutturale atipica: il criterio di rappresentanza degli Stati si traduce nella condivisione dello status partecipativo, benché la composizione sia aperta. In altre parole, al fine di evitare che l'attività negoziale potesse protrarsi nel tempo e condurre a risultati non soddisfacenti, si è deciso che i rappresentanti governativi vi prendessero parte affidando il proprio contributo ai capofila di ciascuna area regionale e la stessa Presidenza del Gruppo è stata affidata a due funzionari diplomatici che operano nelle rispettive Rappresentanze permanenti a New York: il Rappresentante Permanente dell'Ungheria Csaba ed il Rappresentante Permanente del Kenia Macharia Kamau. Allo stesso tempo, per assicurare la piena trasparenza del lavoro del Gruppo e per sollecitare gli

attori non istituzionali a contribuire in maniera efficace al processo, sono state introdotte procedure di raccordo e di confronto con la società civile, l'accademia, gli esperti.

Attraverso i dibattiti condotti in seno al Gruppo di lavoro a partire dalla sua prima sessione, convocata il 14-15 marzo 2013, sino all'ultima riunione tenutasi dal 14 al 18 luglio 2014, si è giunti ad un importante risultato: l'adozione del Documento che introduce i nuovi Obiettivi di sviluppo sostenibile (vedi [Outcome Document - Open Working Group on Sustainable Development Goals](#)), trasmesso formalmente all'Assemblea generale per l'adozione nella sessione annuale del settembre 2014.

Gli Obiettivi sono 17:

- Goal 1. End poverty in all its forms everywhere
- Goal 2. End hunger, achieve food security and improved nutrition, and promote sustainable agriculture
- Goal 3. Ensure healthy lives and promote well-being for all at all ages
- Goal 4. Ensure inclusive and equitable quality education and promote life-long learning opportunities for all
- Goal 5. Achieve gender equality and empower all women and girls
- Goal 6. Ensure availability and sustainable management of water and sanitation for all
- Goal 7. Ensure access to affordable, reliable, sustainable, and modern energy for all
- Goal 8. Promote sustained, inclusive and sustainable economic growth, full and productive employment and decent work for all
- Goal 9. Build resilient infrastructure, promote inclusive and sustainable industrialization and foster innovation
- Goal 10. Reduce inequality within and among countries
- Goal 11. Make cities and human settlements inclusive, safe, resilient and sustainable
- Goal 12. Ensure sustainable consumption and production patterns
- Goal 13. Take urgent action to combat climate change and its impacts*
- Goal 14. Conserve and sustainably use the oceans, seas and marine resources for sustainable development
- Goal 15. Protect, restore and promote sustainable use of terrestrial ecosystems, sustainably manage forests, combat desertification, and halt and reverse land degradation and halt biodiversity loss
- Goal 16. Promote peaceful and inclusive societies for sustainable development, provide access to justice for all and build effective, accountable and inclusive institutions at all levels
- Goal 17. Strengthen the means of implementation and revitalize the global partnership for sustainable development

Per il conseguimento di ciascun Obiettivo sono stati formulati dal Gruppo di lavoro numerosi sub-obiettivi (*targets*) che dovranno essere completati mediante l'ulteriore determinazione di appositi strumenti di monitoraggio e di misurazione del progressivo soddisfacimento degli Obiettivi stessi (*indicators*). I sub-obiettivi debbono essere letti nella loro portata globale e tuttavia, poiché correlati ad ogni Obiettivo, assumono un rilievo c.d. *action-oriented* ovvero debbono poter essere adattati alle priorità ed alle capacità in funzione dello sviluppo economico, sociale, ambientale di ogni Stato membro.

Nella 69^a sessione dell'Assemblea generale si è provveduto altresì, considerando concluso l'esercizio del Gruppo di lavoro, a definire il conseguente processo negoziale finalizzato all'adozione della summenzionata Agenda per lo Sviluppo per il post-2015 (vedi Doc. [A/69/L.46 - Draft decision - modalities for the process of intergovernmental negotiations on the post-2015 development agenda](#); Doc. [A/69/L.43 - Organization of the United Nations summit for the adoption of the post-2015 development agenda](#)), preservandosi la componente partecipativa multi-attoriale. Si tratta di un processo

negoziale informale promosso dall'Assemblea generale e guidato da due Co-Facilitatori nominati dallo stesso Presidente dell'organo assembleare. Nella prospettiva della compilazione dell'Agenda, nel puro spirito di azione interorganica, è stato richiesto al Segretario generale di produrre un Rapporto esplicativo della rilevanza assunta dal tema nel sistema onusiano, nel passaggio temporale compreso tra il Documento contenente gli Obiettivi di sviluppo sostenibile e la stessa Agenda per lo Sviluppo (vedi Doc. A/69/700 del 4 dicembre 2014, *The Road to Dignity: Ending Poverty, Transforming All lives and Protecting the Planet*, http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/69/700&Lang=E). Il Rapporto è considerato particolarmente importante, allo stato attuale, nell'ambito dei negoziati informali ed è stato menzionato, come si vedrà a breve, nella dichiarazione congiunta adottata dagli organi di controllo delle Convenzioni costitutive del diritto internazionale dei diritti umani, per confermare come il tema della promozione del diritto allo sviluppo e della definizione del nuovo assetto della cooperazione internazionale per lo sviluppo nel post-2015 possa assumere allo stesso tempo una rilevanza sia politica sia tecnica.

3. Il contributo dei Treaty Bodies per la discussione sulla promozione del diritto allo sviluppo: complessità formale e materiale in linea con gli standard di Ginevra

Come si accennava poc'anzi, il tema della definizione del nuovo assetto della cooperazione internazionale per lo sviluppo nel post-2015 assume una evidente connotazione politica e sulla scorta di tale considerazione il sistema onusiano ha attivato la competenza, ai sensi dei principi introdotti nella Carta delle Nazioni Unite per quanto concerne il ruolo e le funzioni degli organi statuari, dell'Assemblea generale e del Segretario generale.

Ciò, tuttavia, non ha affatto impedito che, come occorso in passato anche in riferimento ad altre tematiche di rilievo sia politico che tecnico, anche l'apparato ginevrino abbia voluto fornire il proprio contributo al dibattito.

Invero, ancorché in una dimensione del tutto preliminare ed astratta, la formulazione materiale del diritto di accesso allo sviluppo nasceva già nei primi anni '80 proprio nella sede delle Nazioni Unite a Ginevra. L'istituzione di un Gruppo di lavoro a composizione aperta competente per la elaborazione di un documento esplicativo della fattispecie in esame, con il contributo degli attori istituzionali e non interessati (vedi Risoluzione della Commissione per i Diritti Umani n. 36 (XXXVII) dell'11 marzo 1981) è stata reiterata nel corso degli anni successivi: allo stato attuale la *Human Rights Machinery* delle Nazioni Unite vede operare sul punto il Gruppo di lavoro, istituito nuovamente dalla Commissione per i Diritti Umani (vedi Risoluzione n. 72 del 22 aprile 1998, http://ap.ohchr.org/documents/E/CHR/resolutions/E-CN_4-RES-1998-72.doc) con il compito di:

(a) to monitor and review progress made in the promotion and implementation of the right to development as elaborated in the Declaration on the Right to Development, at the national and international levels, providing recommendations thereon and further analyzing obstacles to its full enjoyment, focusing each year on specific commitments in the Declaration;

(b) to review reports and any other information submitted by States, United Nations agencies, other relevant international organizations and non-governmental organizations on the relationship between their activities and the right to development; and

(c) to present for the consideration of the Commission on Human Rights a sessional report on its deliberations, including advice to the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR) with regard to the implementation of the right to development, and suggesting possible programmes of technical assistance at the request of interested countries with the aim of promoting the implementation of the right to development.

La stessa Risoluzione ha previsto l'attribuzione del mandato dell'Esperto indipendente sul diritto allo sviluppo, procedura speciale incaricata di supportare il predetto Gruppo di lavoro, mentre in tempi più recenti si è provveduto per la creazione di una *Task Force* di Alto Livello sull'attuazione del diritto allo sviluppo, che opera nell'ambito del Gruppo di lavoro «to enable it to make appropriate recommendations to the various actors on the issues identified for the implementation of the right to development» e che ha condotto sinora, in via parallela, analisi mirate sulle criticità e sulle sfide relative al conseguimento degli Obiettivi di Sviluppo del Millennio, nonché sulle migliori modalità pratiche per il soddisfacimento dell'Obiettivo 8 - Sviluppare un partenariato globale per lo sviluppo (vedi [Risoluzione del n. 2004/7 del 13 aprile 2004](#)).

Il contributo complessivo del sistema delle Nazioni Unite operativo a Ginevra sul tema del diritto allo sviluppo può essere sintetizzato, a buon diritto, nella elaborazione del progetto di risoluzione trasmesso all'Assemblea generale e volto all'adozione della Dichiarazione delle Nazioni Unite per il diritto allo sviluppo (vedi [Risoluzione A/RES/41/128 del 4 dicembre 1986](#)).

È possibile affermare dunque che, al di là delle modifiche organiche che hanno permesso all'apparato ginevrino di articolarsi in modo più efficace, pur sempre ricordando che il passaggio strutturale dalla Commissione per i Diritti Umani al Consiglio dei diritti umani non ha affatto innovato in ordine al collegamento inter-organico con l'Assemblea generale, i suoi organismi – *Treaty Bodies* e procedure speciali *in primis* – abbiano voluto contribuire per la migliore attuazione degli impegni contenuti della summenzionata Dichiarazione per il diritto allo sviluppo già dal 1986.

Se soffermiamo l'attenzione soltanto sui *Treaty Bodies* e ragioniamo in termini temporali esaminando quale sia stato il dibattito promosso a Ginevra nel post-Millennio, un primo contributo tecnico fornito congiuntamente dai Comitati di controllo delle Convenzioni delle Nazioni Unite costitutive del diritto internazionale dei diritti umani (Comitato Diritti Umani - CCPR, Comitato sui diritti economici, sociali e culturali - CESCR, Comitato sull'eliminazione della discriminazione razziale - CERD, Comitato sull'eliminazione della discriminazione nei confronti delle donne - CEDAW, Comitato contro la tortura - CAT, Comitato sui diritti del fanciullo - CRC, Comitato sui lavoratori migranti - CMW, Comitato sui diritti delle persone con disabilità - CRPD, Comitato sulle sparizioni forzate - CED) è stato presentato in occasione del 25° anniversario dell'adozione della predetta Dichiarazione, nel luglio 2011 ([Joint Statement of the Chairpersons of Treaty Bodies: 25th anniversary of the Declaration on the Right to Development](#)).

Si ritiene importante esaminare il documento, correlandolo con una precedente dichiarazione, formulata durante i lavori della Sessione di Alto Livello dell'Assemblea generale sugli Obiettivi di Sviluppo del Millennio, nel settembre 2010, da parte dei Presidenti dei *Treaty Bodies*, nella quale si rilevavano gli scarsi risultati nel conseguimento dei predetti Obiettivi, quale causa e conseguenza della debole interrelazione con il sistema dei diritti umani nel suo complesso.

Nel 2011, sempre per il tramite dei rispettivi Presidenti, i Comitati di controllo hanno ritenuto importante sottolineare come l'introduzione del diritto allo sviluppo superasse la

tradizionale accezione economica del processo stesso di sviluppo, per ricompredervi invece ulteriori elementi ben rintracciabili in numerosi strumenti convenzionali vigenti nella materia dei diritti umani. Il passaggio contenuto nella Dichiarazione che fa esplicito riferimento alla indivisibilità e all'interdipendenza dei diritti di prima e di seconda generazione è alla base della promozione e della protezione delle fattispecie che sono state introdotte in ciascuna delle Convenzioni, sempre e comunque nel rispetto della tutela mirata di specifiche categorie di diritti e di libertà che, in qualche modo, non possono essere disgiunti dai parametri di inclusività, uguaglianza e sostenibilità, tipici di ciascun processo di sviluppo. E' sufficiente, ad esempio, citare il principio di autodeterminazione dei popoli e l'equa distribuzione delle risorse (introdotti nei Patti internazionali sui diritti civili e politici, economici sociali e culturali), il principio di uguaglianza e di non discriminazione (introdotta nella Convenzione per l'eliminazione della discriminazione razziale), i diritti sostanziali inerenti un adeguato *standard* di vita nonché l'accesso al cibo, all'acqua ed ai servizi sanitari di base, all'alloggio, all'istruzione, al lavoro (introdotti nel Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali), o ancora la garanzia di assistenza e di innescamento di processi cooperativi internazionali (introdotta nel Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali).

Se le fattispecie ora richiamate, incluse anche nel testo della Dichiarazione, devono essere periodicamente monitorate e garantite da parte degli organi di controllo, indirettamente tale mandato viene a ricompredere anche il diritto allo sviluppo, in una accezione ampia e comprensiva. In questa stessa accezione il mandato dei *Treaty Bodies* è stato rinnovato per una maggiore interrelazione con il lavoro del sistema a New York, funzionale per la definizione dei nuovi Obiettivi di sviluppo sostenibile e dell'Agenda per lo Sviluppo per il post-2015. Nei lavori della Conferenza di Rio+20, infatti, la rilevanza materiale della Dichiarazione universale dei diritti umani e delle Convenzioni costitutive del diritto internazionale dei diritti umani ha contribuito per la compilazione del Documento finale della Conferenza, nel quale si rinvia espressamente alle molteplici fattispecie di diritti e libertà correlati al tema del diritto allo sviluppo nonché alla promozione di un processo inclusivo delle componenti economica, sociale ed ambientale, ovvero 'sostenibile'.

Un successivo passaggio formale che conferma l'interesse tecnico dei *Treaty Bodies* per la materia 'politica' del diritto allo sviluppo è rappresentato dall'adozione di una dichiarazione congiunta nel maggio 2013, in supporto al processo negoziale avviato nel quadro del Gruppo di lavoro a composizione aperta competente per la compilazione dei nuovi Obiettivi di sviluppo sostenibile (vedi [Joint Statement of the Chairpersons of the UN Human Rights Treaty Bodies on the Post-2015 Development Agenda](#)).

In essa si afferma che la considerazione delle fattispecie giuridiche introdotte nelle Convenzioni di riferimento, e l'attribuzione di titolarità individuali, collettive e categoriali implica necessariamente un rinvio al diritto allo sviluppo. Il ruolo delle autorità governative, in ciascuno Stato membro, è quello di provvedere alla promozione e protezione dei diritti e delle libertà ponendo l'essere umano al centro delle strategie, dei programmi e degli interventi condotti sul piano nazionale, regionale ed universale. In questo assetto il diritto allo sviluppo può essere ritenuto un utile parametro atto a misurare il rispetto e l'attuazione della disciplina convenzionale in materia di diritti umani: *«the right to development, through the systematic application of the core principles of equality, non-discrimination, participation, transparency and accountability at both the national and international levels, establishes a specific framework within which the duty to provide international cooperation and assistance has to be implemented»*.

Il parziale collegamento tra diritti umani e Obiettivi di Sviluppo del Millennio richiede un impegno mirato affinché il nesso possa essere introdotto ed assumere un rilievo centrale nella futura Agenda per lo Sviluppo nel post-2015: i diritti umani costituiranno, ad avviso dei *Treaty Bodies*, un indicatore primario per la verifica del conseguimento degli Obiettivi di sviluppo sostenibile. Debbono essere dunque corretti, o meglio rafforzati, i contenuti materiali degli Obiettivi attraverso un richiamo *ad hoc* alla fattispecie giuridica di riferimento. A titolo esemplificativo, il Comitato CRC ha evidenziato la lacuna relativa all'Obiettivo incentrato sull'educazione primaria costituita dal mancato riferimento alla gratuità del servizio e all'assicurazione di accesso ad esso senza discriminazione alcuna; in riferimento all'Obiettivo sull'uguaglianza di genere, il Comitato CEDAW ha ravvisato che in esso il riferimento alla reale eliminazione della discriminazione uomo-donna e alla promozione della parità e delle pari opportunità non è stato adeguatamente formulato; il Comitato CESCRC ha richiamato l'attenzione sulla incompletezza degli Obiettivi allorché il diritto di accesso al lavoro o ai servizi essenziali di base non hanno assunto un rilievo adeguato; in linea generale, in ultimo, tutti i Comitati hanno reputato debole l'assetto della Dichiarazione e degli Obiettivi di Sviluppo del Millennio, in assenza della previsione di adeguati meccanismi di *accountability* a tutela degli individui che vengono danneggiati o privati dell'accesso al processo di sviluppo.

Sulla base di tali considerazioni, dunque, i *Treaty Bodies* hanno richiesto al sistema di New York di agire, nella negoziazione mirata alla compilazione dell'Agenda per lo Sviluppo per il post-2015, superando tale *impasse* ed introducendo: nella prospettiva materiale sia formule di obbligo mirate sia indicatori di misurazione del conseguimento degli Obiettivi di sviluppo sostenibile basati sulla disciplina convenzionale vigente in materia di diritti umani; nella dimensione organica, attribuendo al sistema ginevrino un ruolo più ampio e destinato a far sì che, per il loro tramite, si configurino e si attivino procedure di *accountability* a carico degli Stati legate alla violazione dei diritti umani nei processi di sviluppo sostenibile. Ciò significa non solo fortificare l'intera *Human Rights Machinery* delle Nazioni Unite, introducendo la competenza di monitoraggio anche per gli impegni che verranno assunti dagli Stati membri delle Nazioni Unite a seguito dell'adozione dell'Agenda per lo Sviluppo per il post-2015, ma anche consolidare un rapporto inter-organico sinora rimasto parzialmente inattivo e che gli stessi *Treaty Bodies* intendono rafforzare ulteriormente attraverso la elaborazione di materiali e la partecipazione attiva al processo negoziale informale ora in corso a New York.

4. Opportunità di traduzione dei suggerimenti materiali dei *Treaty Bodies* in azioni negoziali nella sede di New York

In linea con le osservazioni fornite dai *Treaty Bodies* già nel 2013, la conferma della disponibilità della *Human Rights Machinery* ginevrina a supportare sotto il profilo tecnico il dibattito prevalentemente politico a New York è stata confermata mediante una recentissima dichiarazione congiunta, da essi presentata il 18 gennaio scorso (vedi [Joint Statement of the Chairpersons of the UN Human Rights Treaty Bodies on the Post-2015 Development Agenda](#)).

In particolare è proprio la componente dell'*accountability*, sopra richiamata, che ha assunto un rilievo centrale: ogni processo di sviluppo sostenibile prescinde dalla garanzia degli *standard* propri del diritto internazionale dei diritti umani e ciò necessita in via prioritaria del pieno recepimento degli impegni che gli Stati assumeranno a seguito

dell'adozione dell'Agenda per lo Sviluppo nel post-2015, sul piano nazionale, regionale ed universale.

I *Treaty Bodies* già possiedono molteplici strumenti di monitoraggio, atti a valutare la condizione dei diritti umani nei singoli sistemi-paese: tuttavia, poiché il processo di sviluppo sostenibile assume in genere una connotazione dapprima nazionale e poi, eventualmente, sovranazionale, l'impegno della *Human Rights Machinery* consisterà nell'adattare i meccanismi e le procedure già in essere alle nuove esigenze valutative dettate dall'Agenda per lo Sviluppo. In un momento successivo, ciò implicherà altresì il consolidamento degli apparati nazionali in linea con le progressive raccomandazioni di *compliance* rivolte agli Stati parti contraenti delle Convenzioni vigenti nel quadro onusiano, ricomprendendo in tale dialogo anche il settore privato operante in ciascun Paese.

In dettaglio, i *Treaty Bodies* nella dichiarazione congiunta hanno posto l'accento sul nuovo assetto della cooperazione internazionale per lo sviluppo quale risultante dell'attività del Gruppo di lavoro. La elaborazione degli Obiettivi di sviluppo sostenibile viene reputata un buon esercizio di partenza rispetto alle debolezze riscontrate nell'ambito dei pregressi Obiettivi di Sviluppo del Millennio.

Ad esempio, l'introduzione di Obiettivi correlati non soltanto ai diritti economici, sociali e culturali, ma anche alla protezione e promozione dei diritti civili e politici costituisce un punto importante per la futura Agenda. Nello specifico, in riferimento all'Obiettivo 16, si esprime apprezzamento per i *targets* inerenti la libertà di espressione, associazione e riunione pacifica, ed il divieto di tortura, abuso, sfruttamento e tratta di esseri umani, compresi i minori. Nessun processo di sviluppo sostenibile può essere promosso se tali fattispecie non verranno effettivamente garantite. In ordine agli Obiettivi 5 e 16, è altrettanto apprezzabile la formulazione prescelta per affermare la rilevanza della parità di genere, che tuttavia avrebbe potuto essere ulteriormente potenziata riportando il linguaggio convenzionale in essere. Proprio in relazione a quest'ultima osservazione, richiamando il *target* 5.6 dell'Obiettivo 5, si fa stato dell'assenza del linguaggio in relazione ai c.d. «*sexual and reproductive health and rights*». Si propongono poi delle soluzioni interpretative interessanti quanto agli Obiettivi 10 – *target* 7 – e 16 – *target* 7 – per quanto concerne la condizione di particolari categorie di soggetti vulnerabili interessati direttamente dal processo di sviluppo sostenibile (donne, minori, minoranze, popoli indigeni, migranti, persone anziane, persone con disabilità, persone in condizione di povertà), auspicando tra l'altro un rinvio esplicito ad esse anche nell'Obiettivo 8. Si formulano osservazioni specifiche, in ultimo, in merito all'Obiettivo 16 ed ai *targets* 5 e 10: a questo proposito la traduzione degli Obiettivi in impegno concreto da parte degli Stati dovrebbe poggiarsi sulla contestuale lotta a tutte le forme di corruzione ed alla protezione e promozione della libertà di espressione, associazione e riunione pacifica – come già ricordato *supra*.

Due ultime considerazioni debbono essere riportate sul contributo offerto dai *Treaty Bodies* al processo negoziale in essere: come già ricordato, nel quadro degli Obiettivi di Sviluppo del Millennio, i risultati negativi registrati potevano essere parzialmente attribuiti all'assenza di qualsiasi riferimento alla parità ed alle pari opportunità di genere ed al principio di non discriminazione inerente tutte le categorie di soggetti potenziali vittime di atti e di comportamenti di matrice discriminatoria. Nella compilazione dei nuovi Obiettivi di sviluppo sostenibile tale lacuna è stata colmata e ciò permette agli organi di controllo di adottare maggiori cautele nel monitoraggio periodico della condizione dei diritti umani in ciascun sistema-paese esaminato, come anche di formulare specifiche raccomandazioni all'indirizzo degli Stati sottoposti ad esame. D'altra parte, se gli stessi Stati membri nonché

parti contraenti delle Convenzioni costitutive del diritto internazionale dei diritti umani non adottano nel loro esercizio di informazione periodica modalità formali e materiali atte a trasferire informazioni inerenti il progressivo conseguimento dei nuovi Obiettivi di sviluppo sostenibile anche ai *Treaty Bodies*, il complessivo sistema di monitoraggio e di controllo assumerà sempre una portata parziale e dunque insoddisfacente.

Per questo motivo i *Treaty Bodies* hanno cercato di consolidare il legame inter-organico con il sistema di New York: operare su binari paralleli renderebbe deboli gli esiti del negoziato informale in corso se non vi fosse l'opportunità di ricevere e di recepire le sollecitazioni prettamente tecnico-giuridiche provenienti da Ginevra. In altre parole, l'Agenda per lo Sviluppo per il post-2015 potrà assumere un contenuto composito e soddisfacente soltanto se esso sarà il risultato di adeguato e bilanciato peso delle componenti politiche e tecniche, sulla scorta degli *inputs* degli organi coinvolti nell'esercizio e che operano sia a New York che a Ginevra.

CRISTIANA CARLETTI



OSSERVATORIO SUL CONSIGLIO DEI DIRITTI UMANI N. 1/2015

2. LA REVISIONE PERIODICA UNIVERSALE II CICLO DELL'ITALIA. PER UN COMMENTO ALLE RACCOMANDAZIONI IN MATERIA DI PROMOZIONE E PROTEZIONE DEI DIRITTI UMANI DEI MIGRANTI

1. Considerazioni introduttive

Come noto, durante il secondo ciclo della Revisione Periodica Universale (UPR) l'Italia ha ricevuto 187 raccomandazioni, molte delle quali riguardanti la promozione e la protezione dei diritti dei migranti, inclusi i richiedenti asilo. Si tratta delle raccomandazioni dalla n. 1 alla n. 7 e dalla n. 160 alla n. 183, che possono a loro volta essere suddivise in quattro aree di interesse: 1) il rispetto dei diritti dei migranti, indipendentemente dal loro status, e il miglioramento delle loro condizioni di vita (racc. nn. 1-7, 160-165, 167, 168, 172-174, 179, 182, 183); 2) l'accoglienza e la protezione dei minori stranieri non accompagnati (racc. nn. 175, 180, 181); 3) il rispetto del principio di non refoulement (racc. nn. 169-171); 4) il miglioramento delle condizioni di accoglienza nei centri e la protezione dei diritti dei richiedenti asilo (racc. nn. 176-178).

L'intento di questo contributo, lungi dal voler essere una illustrazione esaustiva delle implicazioni relative alle raccomandazioni trattate, è quello di fornire una fotografia della situazione attuale, in vista della imminente adozione definitiva del rapporto sul secondo ciclo della UPR, che avverrà il prossimo 18 marzo da parte del Consiglio ONU dei diritti umani riunito in sessione plenaria, a seguito della quale l'Italia dovrà rendere conto dell'implementazione delle raccomandazioni che avrà accettato, non solo in occasione del terzo ciclo della UPR, ma già nel 2016, con la presentazione di un rapporto di medio termine.

2. Il rispetto dei diritti dei migranti, indipendentemente dal loro status, e il miglioramento delle loro condizioni di vita (racc. nn. 1-7, 160-165, 167, 168, 172-174, 179, 182, 183)

Riguardo alla prima area di interesse, va sottolineato che particolarmente numerose sono le raccomandazioni inerenti la ratifica della Convenzione sui diritti dei lavoratori migranti e delle loro famiglie del 1990 (racc. nn. 1-7), entrata in vigore soltanto nel 2003, a causa del basso numero di ratifiche raggiunte. Tale Convenzione ha, infatti, un contenuto decisamente innovativo e garantista rispetto agli altri trattati internazionali in materia, in

quanto proclama in linea di principio i diritti di tutti i lavoratori migranti senza entrare nel merito della posizione di migrante regolare od irregolare (vedi art. 1, co. 1, della Convenzione), per poi riconoscere ai migranti regolari una serie di diritti aggiuntivi in ambito economico-sociale (parte quarta della Convenzione). Questo il motivo per cui è stata ratificata principalmente da Stati di emigrazione piuttosto che di immigrazione (l'Italia non ha firmato né ratificato la Convenzione, si veda anche la risposta italiana alla raccomandazione n. 2 nell'Addendum dell'Italia alla Revisione Periodica Universale primo ciclo - Doc. [A/HRC/14/4/Add.1](#) - e le osservazioni del Governo italiano allegate al rapporto dell'ECRI sull'Italia pubblicato il 21 febbraio 2012 la risposta alla raccomandazione n. 7 dell'ECRI che invita l'Italia alla ratifica della Convenzione Onu sui diritti dei lavoratori migranti).

Un'attenta disamina delle raccomandazioni pertinenti la ratifica della Convenzione sui diritti dei lavoratori migranti è già stata effettuata nel numero precedente di questa rivista (cfr. Cristiana Carletti, *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*, Osservatorio sui diritti umani, n. 5/2014, pp. 1066-1069). Tuttavia, in questa sede si ha interesse ad evidenziare come, nonostante l'Italia non abbia né firmato né ratificato tale Convenzione ed abbia rigettato durante il primo ciclo della UPR le corrispondenti raccomandazioni, il nostro Paese possa essere considerato particolarmente avanzato, tra i Paesi europei, nella tutela dei diritti dei migranti irregolari.

La disposizione costituzionale che costituisce, per quanto di interesse, il cardine su cui si fonda l'impianto del quadro normativo interno è rappresentata dall'articolo 3, che proclama l'uguaglianza formale e sostanziale tra i cittadini, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali. Come noto, la portata di tale articolo è stata estesa a tutti gli individui, cittadini e non, dalla consolidata giurisprudenza della Corte Costituzionale (vedi sentenze n. [120/1967](#) e n. [120/1969](#)), la quale ha affermato come esso vada letto, in relazione ai non cittadini, in connessione con l'articolo 2, che riconosce ad ogni persona il godimento dei diritti inviolabili dell'uomo - tra cui i diritti economici e sociali fondamentali - e con l'articolo 10, secondo comma, secondo il quale la condizione giuridica dello straniero è disciplinata dalla legge in conformità con le norme ed i trattati internazionali.

Conformemente al dettato costituzionale, il testo unico sull'immigrazione riconosce allo straniero comunque presente alla frontiera o nel territorio dello Stato i diritti fondamentali della persona umana previsti dalle norme di diritto interno, dalle convenzioni internazionali in vigore e dai principi di diritto internazionale generalmente riconosciuti (vedi art. 2, c. 1, D.lgs n. [286/1998](#)).

A tale proposito, preme focalizzare l'attenzione su alcuni fondamentali diritti economici e sociali della persona tutelati dal nostro ordinamento.

Per quanto concerne il diritto all'istruzione, la nostra Costituzione afferma che le scuole sono aperte a tutti (art. 34). La formazione di tutti i minori presenti sul territorio italiano, compresi i minori stranieri, costituisce oltre che un diritto soggettivo un dovere sociale (vedi art. 1, co. 6, D.lgs n. 76/2005, e art. 28 Convenzione ONU sui diritti del fanciullo, ratificata con Legge n. 176/1991), mentre è vietata qualunque discriminazione nel campo dell'educazione fondata sulla razza e sull'origine nazionale (vedi Convenzione UNESCO contro la discriminazione nell'educazione del 14 dicembre 1960, ratificata con Legge n. 656/1996, e art. 1 Convenzione ONU sui diritti del fanciullo, ratificata con Legge n. 176/1991). Tutti i minori stranieri presenti sul territorio sono soggetti all'obbligo

scolastico e ad essi si applicano tutte le disposizioni vigenti in materia di diritto all'istruzione, di accesso ai servizi educativi, di partecipazione alla vita della comunità scolastica. Il diritto all'istruzione è assicurato indipendentemente dalla regolarità del soggiorno, nelle forme e nei modi previsti per i cittadini italiani e in condizioni di parità con i minori italiani (vedi artt. 38 e 34 D.lgs n. 286/1998). Nel nostro ordinamento giuridico è inoltre garantito il diritto all'accesso alla scuola dell'infanzia, a prescindere dalla condizione di regolarità dei genitori (vedi art. 45 D.P.R. n. 394/99 -, e art. 1 Dlgs. [59/2004](#)).

I minori stranieri privi di documentazione anagrafica o in possesso di documentazione irregolare o incompleta sono iscritti con riserva. L'iscrizione con riserva non pregiudica il conseguimento dei titoli di studio e comunque, in mancanza di accertamenti negativi sull'identità dichiarata, il titolo viene rilasciato all'interessato con i dati identificativi acquisiti al momento dell'iscrizione (vedi art. 45 D.P.R. n. 394/1999). In mancanza di documenti la scuola deve iscrivere comunque il minore straniero, poiché la posizione di irregolarità non influisce sull'esercizio di un diritto dovere riconosciuto (vedi Circolare MIUR n. 24 del 1° marzo 2006). Il MIUR ha inoltre chiarito che non esiste alcun obbligo da parte del personale scolastico di denunciare lo stato di irregolarità dei minori che frequentano la scuola e che esercitano un diritto stabilito per legge (vedi MIUR, Linee guida per l'accoglienza e l'integrazione degli alunni stranieri del febbraio 2014; Circolare del 28 gennaio 2014). Tuttavia se entro sei mesi l'adulto di riferimento non documenta la condizione di genitore, la scuola segnala il caso all'Autorità giudiziaria (vedi art. 9 Legge n. 184/1983). In ogni caso gli studenti stranieri maggiorenni hanno diritto a completare gli studi, qualora raggiungano la maggiore età prima della fine del ciclo di istruzione. Essi hanno diritto, in tal caso, ad un permesso di soggiorno per motivi di studio che, sebbene non esplicitamente previsto dalla normativa in vigore per la frequenza a scuole medie superiori, gli viene riconosciuto in via interpretativa dalla giurisprudenza amministrativa (vedi Consiglio di Stato, sent. 1734/2007) e da due circolari emanate dal MIUR con le quali si chiarisce che il fatto che uno studente compia i 18 anni prima di aver completato il ciclo di studi non può impedire il suo accesso all'esame di maturità a causa del suo stato di irregolarità sul territorio (vedi Circolari MIUR del 7 giugno 2009 e del 13 giugno 2013).

Per quanto riguarda il diritto alla salute, tutelato per tutti gli individui dall'articolo 32 della Costituzione, la legislazione nazionale prevede espressamente che l'accesso alle strutture sanitarie da parte dello straniero non in regola con le norme sul soggiorno non può comportare alcun tipo di segnalazione all'autorità, salvo i casi in cui sia obbligatorio il referto, a parità di condizioni con il cittadino italiano (vedi art. 35, c. 5, D.lgs n. 286/1998). I trattamenti medici sono, inoltre, esclusi dalla regola generale che impone l'esibizione di un valido titolo di soggiorno per usufruire di un pubblico servizio (vedi art. 6, par. 2, D.lgs n. 286/1998).

Ai figli minori degli stranieri regolari iscritti al servizio sanitario viene assicurata fin dalla nascita l'assistenza sanitaria, anche nelle more dell'iscrizione al servizio (vedi art. 34 D.lgs n. 286/1998 e art. 42 D.P.R. n. 394/1999). Ai figli minori degli stranieri irregolari è garantita la tutela della salute in esecuzione della Convenzione ONU sui diritti del fanciullo (vedi art. 35, co. 3, lett. b), D.lgs n. 286/1998) e, in base all'Accordo Stato - Regioni, sancito il 20 dicembre 2012, essi sono obbligatoriamente iscritti al Servizio Sanitario Nazionale, a prescindere dal possesso del permesso di soggiorno dei genitori, consentendo l'accesso al pediatra di base.

Agli stranieri irregolari sono assicurate le cure ambulatoriali ed ospedaliere urgenti o comunque essenziali, ancorché continuative, per malattia ed infortunio e sono estesi i

programmi di medicina preventiva a salvaguardia della salute individuale e collettiva. In particolare sono garantiti: la tutela della gravidanza e della maternità a parità di trattamento con le cittadine italiane; la tutela della salute del minore in esecuzione della Convenzione ONU sui diritti del fanciullo; le vaccinazioni, gli interventi di profilassi internazionale e la profilassi, diagnosi e cura delle malattie infettive (vedi art. 35 D.lgs n. 286/1998).

Per cure urgenti si intendono le cure che non possono essere differite senza pericolo per la vita o danno per la salute della persona; per cure essenziali si intendono le prestazioni sanitarie, diagnostiche e terapeutiche, relative a patologie non pericolose nell'immediato e nel breve termine ma che nel tempo potrebbero determinare maggiore danno alla salute o rischi per la vita (vedi Circolare Ministero della Salute n. 5 del 24 marzo 2000). Tali prestazioni sono erogate senza oneri per gli stranieri irregolari, qualora privi di risorse economiche sufficienti, fatte salve le quote di partecipazione alla spesa a parità con i cittadini italiani. Agli stranieri irregolari, in sede di prima erogazione di assistenza, viene assegnato un codice regionale "STP" (Straniero temporaneamente presente) con validità semestrale rinnovabile (vedi art. 43 D.P.R. n. 394/99). Lo stato di indigenza viene attestato mediante autodichiarazione al momento dell'assegnazione del codice. La comunicazione al Ministero dell'Interno per il rimborso delle prestazioni urgenti o essenziali avviene in forma anonima mediante il codice STP. Gli stranieri irregolari indigenti sono esentati altresì dalla quota di partecipazione alla spesa per gravidanza, per patologie gravi, e altre prestazioni urgenti o malattie invalidanti (vedi Circolare Ministero della Salute n. 5 del 24 marzo 2000).

Per quanto riguarda l'accesso all'alloggio, la legislazione nazionale riserva il diritto all'accesso ai centri di accoglienza ai migranti regolari, temporaneamente incapaci di soddisfare autonomamente le loro esigenze di alloggio (vedi art. 40 D.lgs n. 286/1998). Tuttavia la legislazione non impedisce ai migranti irregolari l'accesso agli alloggi privati in affitto, anzi protegge gli irregolari dall'indebito sfruttamento da parte dei proprietari di casa (vedi art. 12, c. 5 bis, D.lgs n. 286/1998).

Inoltre, in via generale, occorre ricordare che molti articoli presenti nella Convenzione sui diritti dei lavoratori migranti e delle loro famiglie non soltanto trovano già adeguata tutela nella nostra Carta Costituzionale, ma riguardano altresì la specifica applicazione ai lavoratori migranti di diritti enunciati nel Patto sui diritti civili e politici, nel Patto sui diritti economici, sociali e culturali, nonché in vari altri trattati internazionali ratificati dal nostro Paese, inclusa naturalmente la Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo e la Carta Sociale Europea.

In conclusione, se è vero che il fatto che il nostro ordinamento giuridico protegge i diritti fondamentali della persona umana, che sia migrante regolare o irregolare, potrebbe essere ancora una volta posto a fondamento della mancata accettazione da parte del nostro Paese delle raccomandazioni inerenti la ratifica della Convenzione sui diritti dei lavoratori migranti e delle loro famiglie, è altrettanto vero che, al contrario, la medesima motivazione potrebbe costituire la base giuridica per accettare, se non altro, la raccomandazione n. 1, formulata dall'Egitto, con la quale si richiede all'Italia di studiare la possibilità di aderire alla Convenzione (si rinvia al Rapporto «Imprese e diritti umani in Italia. Analisi del quadro normativo e delle politiche di salvaguardia», Scuola Superiore Sant'Anna, 2013, p. 142).

Passando ora all'analisi delle altre raccomandazioni pertinenti la prima area di interesse, è doveroso evidenziare come l'Italia abbia compiuto grandissimi passi in avanti nel miglioramento delle politiche volte alla protezione dei diritti dei migranti, dei richiedenti asilo e dei titolari di protezione internazionale. Dei progressi fatti dal 2010 al 2014 viene dato atto già nel Rapporto presentato dal nostro Paese in vista del secondo ciclo della

Revisione Periodica Universale (vedi Doc. [A/HRC/WG.6/20/TTA/1](#)). In particolare, sotto il profilo dell'innovazione legislativa merita menzionare una serie di interventi a favore della popolazione straniera che hanno introdotto: l'accesso al lavoro nella pubblica amministrazione per titolari di permesso UE per lungo soggiorno, rifugiati e protetti sussidiari, familiari di cittadini europei; l'estensione della c.d. "social card" ai cittadini di paesi terzi titolari di permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo, ai rifugiati e ai titolari della protezione sussidiaria (sebbene ne rimangano esclusi i titolari di permesso di soggiorno ordinario); l'inclusione delle provvidenze per le famiglie numerose anche agli stranieri lungo soggiornanti e il recepimento della direttiva europea che estende la possibilità di ottenere il permesso di soggiorno per lungo periodo anche ai titolari di protezione internazionale (vedi Legge n. 97/2013, Legge n. 35/2012, D.lgs n. 12/2014).

A ciò si aggiungano: il recepimento della nuova direttiva europea "qualifiche" (Direttiva 2011/95/UE recepita con D. lgs n. [18/2014](#)), con la quale si supera la distinzione tra status di rifugiato e protezione sussidiaria, comportando il riconoscimento degli stessi diritti per entrambe le forme di protezione internazionale; la legge di delegazione europea bis 2013 (Legge n. [154/2014](#)) che prevede il recepimento delle nuove direttive "procedure" (Direttiva 2013/32/UE) e "accoglienza" (Direttiva 2013/33/UE); il recepimento della direttiva europea sulla tratta (Direttiva 2011/36/UE) mediante il D.lgs. n. [24/2014](#)), che ha previsto l'elaborazione di un Piano Nazionale d'Azione contro la Tratta, attualmente in procinto di essere perfezionato, nonché riconosce inoltre alle vittime il diritto alla compensazione di 1.500 euro da erogarsi grazie al Fondo per le misure anti - tratta.

Ulteriori importanti modifiche legislative sono state apportate dalla legge delega n. 67/2014, che ha previsto la depenalizzazione del reato di immigrazione clandestina e il cui decreto delegato è in corso di perfezionamento, e dalla legge europea bis 2013 (Legge n. [161/2014](#)), che ha ridotto il periodo di trattenimento degli stranieri irregolari nei centri di identificazione ed espulsione da 18 mesi a 90 giorni, prevedendo altresì, quale regola generale, l'identificazione dei detenuti stranieri nell'istituto di pena, allo scopo di evitare che una volta scontata la pena queste persone vengano nuovamente private della libertà personale e trattenute nei Centri di Identificazione ed Espulsione (CIE) per essere identificati ai fini dell'espulsione.

In ogni caso la legge prevede che gli ex detenuti che abbiano scontato una pena pari a 90 giorni non possano essere trattenuti nei CIE oltre 30 giorni. Ancora riguardo alle condizioni di trattenimento, va ricordato che il Ministro dell'Interno ha emanato il 20 ottobre 2014 un nuovo regolamento concernente i CIE, a seguito di una consultazione con un apposito Tavolo di lavoro composto dal Ministero della Salute, l'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni, la Croce Rossa Italiana, Medici senza frontiere, l'Istituto nazionale per le migrazioni e la povertà. Il nuovo regolamento riguarda i criteri di gestione dei CIE e comprende, *inter alia*, disposizioni riguardanti: l'informazione ai migranti sui loro diritti, l'accertamento delle loro condizioni di salute e l'assistenza medica; le regole per l'accesso ai centri, incluso l'accesso dei giornalisti e delle organizzazioni non governative, il monitoraggio sulla gestione dei centri ed il rispetto di quanto previsto nell'apposito "Capitolato d'appalto", approvato con D.M. del 21 novembre 2008.

Inoltre, con riguardo alle prestazioni di invalidità, una recente sentenza della Corte Costituzionale ha riconosciuto che dette prestazioni, appartengono a quel nucleo di diritti sociali fondamentali rispetto al quale nessuna limitazione o condizione può essere apposta, sia essa una condizione di reddito minimo sia essa una condizione di durata minima di

soggiorno (vedi sentenza Corte Costituzionale n. 40/2013 e a seguire messaggio INPS n. 13983 del 4 settembre 2013).

A ciò si aggiungano le innumerevoli azioni e progetti volti ad implementare le politiche di integrazione a tutti i livelli, incluso quello scolastico, e lo svolgimento di attività di formazione diretta alle forze dell'ordine sulla non discriminazione e la tutela dei diritti umani, unitamente a campagne di sensibilizzazione, quali indicati in dettaglio nel citato Rapporto dell'Italia per la UPR secondo ciclo, nonché nell'ultimo Rapporto nazionale presentato il 6 febbraio 2015 al Comitato di Controllo sulla Convenzione ONU per l'eliminazione della discriminazione razziale ([CERD/C/ITA/19-20](#)).

3. L'accoglienza e la protezione dei minori stranieri non accompagnati (racc. nn. 175, 180, 181)

Lo Stato italiano intende per minore straniero non accompagnato “il minorenne non avente cittadinanza italiana o di altri Stati dell'Unione europea che, non avendo presentato domanda di asilo, si trova per qualsiasi causa nel territorio dello Stato privo di assistenza e rappresentanza da parte dei genitori o di altri adulti per lui legalmente responsabili in base alle leggi vigenti nell'ordinamento italiano (vedi [art. 1 D.P.C.M. n. 535 del 9 dicembre 1999](#)).

Nel caso in cui pubblici ufficiali, incaricati di pubblico servizio o enti - in particolare che svolgono attività sanitaria o di assistenza - vengano a conoscenza della presenza di un minore straniero non accompagnato, devono segnalarlo al Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali - Direzione Generale per l'Immigrazione e le Politiche di Integrazione, alla Questura per il rilascio del permesso di soggiorno, al Giudice tutelare per la nomina del tutore, alla Procura della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni (vedi art. 5 D.P.C.M. n. 535/1999, art. 343 e ss. c.c., Legge n. 184/1983).

L'identità del minore è accertata dalle autorità di pubblica sicurezza, se necessario, attraverso la collaborazione delle rappresentanze diplomatico-consolari del Paese di origine del minore (vedi art. 5 D.P.C.M. n. 535/1999). Qualora si sia dovuto fare ricorso a perizie di accertamento dell'età presso strutture sanitarie e il loro esito indichi margini di errore, la minore età viene presunta (vedi Circolare Ministero dell'Interno del 9 luglio 2007). Il minore viene preso in carico dai servizi sociali territoriali, che provvedono a collocarlo in una comunità o, quando possibile, in una famiglia affidataria (vedi Legge n. 184/1983).

Quando il minore straniero non accompagnato viene segnalato al Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali - Direzione Generale per l'Immigrazione e le Politiche di Integrazione, questi avvia le necessarie indagini per valutare la possibilità e l'opportunità di un rimpatrio assistito presso la sua famiglia di origine, sempre che tale eventualità risulti nel suo superiore interesse, in conformità al principio stabilito dalla Convenzione ONU, sentito lo stesso minore (vedi art. 33, co. 2bis, D.lgs n. 286/1998, art. 7 D.P.C.M. n. 535/99).

Sino all'entrata in vigore della legge di stabilità 2015 (vedi Legge n. [190/2014](#) g) le spese dell'accoglienza erano a carico del comune dove il minore veniva ritrovato, anche se successivamente inserito in una struttura di un altro territorio (vedi Legge n. 328/2000 «Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali»).

Diverso il caso dei minori stranieri non accompagnati richiedenti la protezione internazionale: infatti, sempre sino all'entrata in vigore della citata legge di stabilità 2015, a loro era riservato un diverso trattamento mediante l'ingresso nel circuito di accoglienza dello S.P.R.A.R., il Sistema di Protezione Richiedenti Asilo e Rifugiati istituito con Legge n.

189/2002. La procedura è disciplinata dagli artt. 19, c. 1, e 26, c. 5 e 6, Dlgs. n. 25/2008. Come vedremo tra breve la legge di stabilità 2015 ha previsto il collocamento nel circuito S.P.R.A.R. di tutti i minori stranieri non accompagnati, uniformandone quindi il sistema di protezione ed accoglienza.

Il sistema operante in precedenza, infatti, si è prestato a crescenti criticità negli anni, anche dovute all'incremento notevole dei flussi migratori via mare che hanno comportato un correlato aumento dei minori stranieri non accompagnati sul nostro territorio.

Dal 1° gennaio al 23 ottobre 2014 sono giunti in Italia via mare 12.164 minori stranieri non accompagnati (si rinvia al [Discorso del Vice Ministro Lapo Pistelli alla 20^ Sessione della UPR](#), 27 ottobre 2014.). Per dare un'idea dell'incremento negli ultimi tre anni basti pensare che nel 2011 ne erano giunti 4.499 (vedi Dossier Statistico Immigrazione 2014, a cura del Centro Studi e Ricerche IDOS, p. 155). Al 1° gennaio 2015 i minori stranieri non accompagnati segnalati in Italia sono 13.369, di cui 9.886 effettivamente presenti e 3.483 resisi irreperibili, mentre al 31.12. 2013 erano 8.461, di cui effettivamente presenti 6.319 e 2.142 resisi irreperibili ([dati del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali](#)).

A ciò si aggiunga che gli arrivi di massa seguiti all'inizio dell'operazione “*Mare Nostrum*” nell'ottobre 2013 hanno causato difficoltà nell'approntare un sistema di accoglienza idoneo. Come evidenziato da più parti, la logica di carattere emergenziale utilizzata per affrontare il fenomeno ha portato ad apprestare procedure e prassi disomogenee ed improvvisate, soprattutto per quanto riguarda l'identificazione dei minori stranieri e, in alcuni casi, ha portato ad adibire alla prima accoglienza strutture del tutto inadeguate (*ibidem*, pp.155-156; vedi anche quanto affermato dal Ministro dell'Interno in corso di audizione al Comitato Schengen il 19 novembre 2014: “la legislazione italiana sui minori non accompagnati risente del fatto che è stata in origine concepita per rispondere a casi sporadici di minori che siano in stato di abbandono, mentre oggi la realtà dei flussi migratori ci mette di fronte a un problema che ha radici diverse e che ha inoltre assunto ben più ampie proporzioni”), al punto che il sistema di accoglienza dei minori stranieri non accompagnati è stato oggetto di una procedura europea di infrazione (vedi [procedura di infrazione n. 2014-2171 riguardante la situazione dei minori non accompagnati richiedenti asilo e la presunta violazione delle direttive 2003/9/CE e 2005/85/CE, attualmente in fase di messa in mora ex art. 258 TFUE](#)).

Un primo importante passo verso una riforma del sistema è stato fatto in sede di Conferenza Unificata, ove Governo, Regioni ed Enti Locali hanno sancito un'intesa il 10 luglio 2014 per un “Piano nazionale per fronteggiare il flusso straordinario di cittadini adulti, famiglie e minori stranieri non accompagnati” ([vedi](#)). Il piano prevede in particolare per questi ultimi la pianificazione dell'accoglienza di secondo livello di tutti i minori stranieri non accompagnati (richiedenti asilo e non) nell'ambito dello S.P.R.A.R., adeguatamente potenziato e finanziato. Prevede, inoltre, per la primissima accoglienza, l'attivazione di strutture governative ad alta specializzazione che accolgano i minori nella fase del primo rintraccio con funzioni di identificazione, di eventuale accertamento dell'età e dello status, anche al fine di accelerare l'eventuale ricongiungimento familiare o parenti presenti in altri Paesi dell'UE.

Le basi per un sistema nazionale di accoglienza strutturato e coerente, facente capo al Ministero dell'Interno, sono dunque state poste in tale sede e successivamente rese operative proprio con la Legge di stabilità 2015 la quale prevede: il trasferimento delle risorse e del fondo per i minori stranieri non accompagnati, già istituito presso il Ministero

del Lavoro e delle Politiche Sociali, presso il Ministero dell'Interno con la creazione, per le medesime finalità, di un apposito Fondo per l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati, incrementato di 12,5 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2015; l'accesso, nei limiti delle risorse e dei posti disponibili, di tutti i minori stranieri non accompagnati nello S.P.R.A.R..

A ciò si aggiunga che una apposita proposta di legge per la riforma del sistema di tutela dei minori stranieri non accompagnati è tuttora all'esame della I Commissione della Camera dei Deputati (C. 1658, Modifiche al testo unico di cui al D.lgs. 25 luglio 1998, n. 286, e altre disposizioni concernenti misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati, On.le Zampa e altri).

Per quanto concerne, infine, le procedure di accertamento dell'età, va evidenziato che per i minori non accompagnati vittime di tratta è in corso di definizione un meccanismo multidisciplinare, ai sensi del già citato D.lgs n. 24/2014 di recepimento della Direttiva 2011/36/UE (ai sensi dell'art. 4 del D.lgs n. 24/2014 il meccanismo di accertamento multidisciplinare dell'età viene definito con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, di concerto con il Ministro degli affari esteri, il Ministro dell'Interno, il Ministro della Giustizia, il Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali e il Ministro della Salute), il quale prevede che: la procedura multidisciplinare sia condotta da personale specializzato e secondo procedure appropriate, che tengano conto anche delle specificità relative all'origine etnica e culturale del minore; che la vittima di tratta, nelle more della determinazione dell'età e dell'identificazione, al fine dell'accesso immediato all'assistenza, al sostegno e alla protezione, sia considerata minore; che per la medesima finalità la minore età dello straniero venga presunta nel caso in cui la procedura multidisciplinare svolta non consenta di stabilire con certezza l'età dello stesso.

Quanto sopra premesso, l'Italia appare sulla buona strada in vista del miglioramento delle condizioni di accoglienza e delle tutele dei minori stranieri non accompagnati, che fa supporre non vi siano ostacoli all'accettazione delle raccomandazioni in esame.

4. Il rispetto del principio di non refoulement (racc. nn. 169-171)

Per quanto concerne le raccomandazioni nn. 169 e 170, focalizzate sul rispetto del principio di *non refoulement*, nel Rapporto Nazionale presentato per la UPR secondo ciclo si era già dato ampiamente atto dell'inversione di rotta rispetto alla politica dei respingimenti e dei successi dell'operazione "Mare Nostrum", partita il 18 ottobre 2013 subito dopo la strage avvenuta in prossimità delle coste di Lampedusa.

Il bilancio dell'operazione "Mare Nostrum" è di 101.000 migranti soccorsi nell'ambito di 563 interventi, di cui 12.000 minori non accompagnati (si rinvia ai dati forniti dal Ministro Alfano durante l'audizione al Comitato Parlamentare Schengen il 19 novembre 2014).

Come noto, tuttavia, l'operazione "Mare Nostrum" è cessata ufficialmente il 1° novembre 2014 (con un *phasing out* sino a fine 2014), con l'avvio dell'operazione "Triton", sotto l'egida dell'Unione europea, che vede la partecipazione di 19 Paesi inclusa l'Italia (Austria, Belgio, Estonia, Finlandia, Francia, Germania, Islanda, Italia, Lettonia, Malta, Olanda, Polonia, Portogallo, Romania, Slovenia, Svezia, Svizzera, Spagna e Regno Unito).

"Triton", che si avvale sia di assetti aereonaviganti che di squadre per le interviste ai migranti, ha un'area di azione che comprende, oltre al canale di Sicilia, a est la parte ionica della Calabria, estendendosi parzialmente anche alla Puglia, mentre a ovest la Sardegna

meridionale. La linea di pattugliamento marittimo è a circa 30-40 miglia dalle isole di Lampedusa e Malta, mentre il dispositivo aereo si spinge sino al limite dell'intera area operativa. Il *budget* europeo a disposizione è di 3 milioni di euro mensili, a fronte dei 9,3 milioni di euro mensili impiegati dall'Italia con "Mare Nostrum".

In ogni caso, sebbene a differenza di "Mare Nostrum" "Triton" sia una missione di sorveglianza delle frontiere marittime esterne dell'Unione europea, finalizzata a contrastare l'immigrazione irregolare e le attività dei trafficanti di esseri umani, le navi di "Triton" hanno l'obbligo di soccorrere le persone in pericolo di vita, ai sensi delle norme di diritto internazionale (inter alia: la Convenzione "SAR" (Search and Rescue) del 1979; la Convenzione di Montego Bay (UNCLOS); la Convenzione "SOLAS" (Safety of Life at Sea) del 1974; la Convenzione internazionale per la sicurezza della vita in mare del 1974; la Convenzione internazionale sul salvataggio del 1989) e del regolamento comunitario n. 656 del 2014 (vedi Regolamento (UE) n. [656/2014](#) del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 maggio 2014, recante norme per la sorveglianza delle frontiere marittime esterne nel contesto della cooperazione operativa coordinata dall'Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione europea).

Ciò nonostante, le più funeste previsioni di morti in mare, dovute alla cessazione dell'operazione "Mare Nostrum", si stanno, purtroppo, avverando come dimostra l'ultima tragedia avvenuta nel Canale di Sicilia lo scorso 11 febbraio, ove hanno perso la vita oltre 330 persone ([vedi](#)), mentre i flussi di arrivi via mare non accennano a diminuire, dati i sempre più estesi scenari di guerra in medio oriente e in Libia, smentendo così clamorosamente la teoria sostenuta a livello europeo per la quale "Mare Nostrum" sarebbe stato addirittura un fattore di attrazione (*pull factor*) dell'immigrazione via mare.

Diverso genere di considerazioni merita, invece, la raccomandazione n.171, formulata dalla Svezia, che ha invitato l'Italia a «sospendere respingimenti sommari verso la Grecia».

Tale raccomandazione, nelle modalità con le quali è formulata, getta un'ombra pesante sul nostro Paese e tuttavia, purtroppo, sembrerebbe non essere, nel merito, priva di fondamento. Occorre in proposito ricordare che già nel 2012 lo *Special Rapporteur* delle Nazioni Unite sui diritti dei migranti, Francois Crepeau, nel rapporto elaborato a seguito della visita effettuata in Italia (Doc. [A/HRC/23/46/Add.3](#)) aveva espresso gravi preoccupazioni in ordine a episodi di respingimenti di adulti e minori verso la Grecia dai porti dell'Adriatico, sulla base di un accordo bilaterale con la Grecia risalente al 1999 (vedi parr. 51-55 del Rapporto). A tali affermazioni il nostro Paese aveva sostanzialmente risposto, in sede di replica (Doc. [A/HRC/23/46/Add.6](#), parr. 28-36.), che una completa attività di informazione ed assistenza viene assicurata presso tutte le frontiere per tutti coloro che hanno titolo a ricevere protezione, anche se sono entrati irregolarmente nel territorio. Si specificava, inoltre, che; gli uffici di polizia di frontiera operanti sulle coste adriatiche si avvalgono del significativo apporto delle organizzazioni non governative che, quando non possono essere costantemente presenti, si rendono disponibili al bisogno mediante l'invio di loro rappresentanti; l'esistenza dei prerequisiti per ricevere protezione viene accertata sulla base dell'attività congiunta con le Ong, anche avvalendosi di un adeguato servizio di interpretariato e mediazione culturale; la procedura seguita è pienamente conforme alle disposizioni contenute nel Manuale Pratico per le Guardie di Frontiera (vedi «*Practical Handbook for Border Guards (Schengen Handbook)*», Raccomandazione della Commissione UE del 6 novembre 2006).

Tuttavia, lo scorso 21 ottobre 2014 è intervenuta la sentenza Sharifi ed altri contro Italia e Grecia ([vedi](#)), emessa dalla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, con la quale l'Italia è stata condannata per respingimenti sommarî verso la Grecia. Si tratta del caso di 32 cittadini afgani, due sudanesi e un egiziano che, dopo essere entrati illegalmente nel porto di Ancona provenienti dalla Grecia tra il gennaio 2008 ed il febbraio 2009, hanno lamentato di essere stati immediatamente respinti in Grecia, con la paura di essere da lì espulsi verso i loro rispettivi Paesi di origine, dove avrebbero dovuto affrontare il rischio di morte, torture o trattamenti inumani e degradanti.

Nella sentenza in esame la Corte riconosce all'unanimità che l'Italia ha violato: il divieto di espulsioni collettive di cui all'articolo 4 del Protocollo n. 4 alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo; il divieto di tortura e trattamenti inumani e degradanti, di cui all'articolo 3 della Convenzione, in quanto le Autorità italiane, rimandando queste persone in Grecia, li hanno esposti al rischio derivante dalle carenze strutturali nelle procedure di asilo in tale Paese (in conformità alla giurisprudenza espressa dalla Corte con la sentenza della Grande Camera [M.S.S. contro Belgio e Grecia](#) del 21 gennaio 2011), ed infine il diritto ad un rimedio effettivo, di cui all'articolo 13 della Convenzione, in relazione alla violazione degli articoli 3 e 4 del Protocollo n. 4, a causa della mancanza di accesso alla procedura di richiesta di asilo e ad ogni altro rimedio nel porto di Ancona. In particolare la Corte ha affermato di condividere le preoccupazioni di diversi osservatori (tra i quali il citato *Special Rapporteur* sui diritti dei migranti, nonché il rapporto del Commissario europeo per i diritti dell'uomo, il Consiglio Italiano per i rifugiati, Progetto Melting Pot Europa, *Integration Catholic Migration Commission, Pro Asyl – Greek Council for Refugees, United Nations Agency for Refugees, European Network for Technical Cooperation on the Application of Dublin II Regulation, Human Rights Watch, United Nations Human Rights Council*) riguardo agli automatici respingimenti, effettuati nei porti dell'Adriatico dalle autorità di frontiera italiane nei confronti di persone che, nella maggioranza dei casi, vengono consegnati ai capitani dei traghetti per essere riportati in Grecia, privandoli di qualsiasi diritto procedurale e sostanziale.

Fermo restando che non appare questa la sede opportuna per commentare la sentenza in esame, resta il fatto che il nostro Paese si trova oggi di fronte alla scelta di accettare o meno la raccomandazione della Svezia, formulata rispetto ad una situazione asserita come attuale, nonostante i fatti oggetto della sentenza risalgano ad alcuni anni fa, ma che è tuttora oggetto di una procedura di infrazione europea (vedi procedura di infrazione n. [2014_2126](#) per respingimenti in Grecia e presunta violazione della Direttiva Accoglienza (2003/9/CE) e del Regolamento Dublino (343/2003), attualmente nella fase di messa in mora ex art. 258 TFUE). Una situazione che, inoltre, è stata ancora recentemente oggetto di preoccupazione da parte del Presidente del Gruppo di lavoro sulle detenzioni arbitrarie dopo l'ultima visita in Italia nel luglio 2014 ([vedi](#), nonché dello *Special Rapporteur* sui diritti dei migranti dopo l'ultima visita in Italia lo scorso dicembre 2014 (vedi [Comunicato stampa Francois Crepeau](#) al termine della visita in Italia: Italy / Migrants: «*A humanitarian crisis must have a global humanitarian response*» – UN rights expert).

5. *Il miglioramento delle condizioni di accoglienza nei centri e la protezione dei diritti dei richiedenti asilo (racc. nn. 176-178)*

L'Italia nel 2014 ha accolto circa 170.000 persone giunte via mare.

Anche grazie alla già citata intesa sancita in Conferenza unificata il 10 luglio 2014 sono stati garantiti 20.560 posti nel Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (S.P.R.A.R.), gestito dai Comuni su base volontaria, finanziati per l'80 per cento dal Ministero dell'Interno e per il 20 per cento dagli stessi Comuni. Al 10 febbraio 2015 circa 9.000 persone erano accolte nei Centri d'accoglienza per richiedenti asilo (CARA), mentre 36.500 posti su tutto il territorio sono assicurati in centri gestiti direttamente dal Ministero tramite le prefetture (si rinvia ai dati forniti nel corso dell'audizione del Capo Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione del Ministero dell'Interno, Pref. Mario Morcone, durante l'audizione alla Commissione straordinaria per i diritti umani svoltasi lo scorso 10 febbraio 2015). In prospettiva, l'obiettivo da raggiungere è la creazione di un sistema di accoglienza diffusa che preveda una primissima accoglienza nei centri (c.d. *hub*), in cui vanno verificati i requisiti per la richiesta d'asilo, per procedere in tempi brevi al trasferimento nel sistema S.P.R.A.R., coerentemente con l'intesa raggiunta in sede di Conferenza unificata, che prevede altresì una *governance* dell'accoglienza maggiormente coordinata e condivisa con gli enti locali, attraverso il Tavolo di coordinamento nazionale, presieduto dal Ministero dell'Interno, e dei Tavoli di coordinamento regionali, presieduti dal prefetto del comune capoluogo di regione, entrambi già istituiti sin dal 2012 durante la c.d. "Emergenza Nord Africa", sebbene con composizione parzialmente diversa.

A ciò si aggiunga che il D.lgs n. 18/2014, che ha recepito la c.d. "direttiva qualifiche" (Direttiva 2011/95/UE), ha sancito in via legislativa l'istituzione del Tavolo nazionale e dei tavoli regionali (sino ad allora istituiti e poi resi permanenti da successive intese in sede di Conferenza Unificata), attribuendo, in particolare, al Tavolo nazionale il compito ulteriore di predisporre ogni due anni, salva la necessità di un termine più breve, un Piano nazionale che individua le linee di intervento per realizzare l'effettiva integrazione dei beneficiari di protezione internazionale, con particolare riguardo all'inserimento socio-lavorativo, anche promuovendo specifici programmi di incontro tra domanda e offerta di lavoro, all'accesso all'assistenza sanitaria e sociale, all'alloggio, alla formazione linguistica e all'istruzione nonché al contrasto delle discriminazioni.

Questo dunque il quadro della situazione attuale, originata dai miglioramenti apportati al sistema di accoglienza dei richiedenti e titolari di protezione internazionale negli ultimi anni. Basti pensare che nel 2012 la capienza dello S.P.R.A.R. era di soli 3.000 posti (vedi [Doc. A/HRC/WG.6/20/ITA/1](#)), progressivamente aumentati sino agli attuali 20.560 grazie ai finanziamenti avvenuti con successivi interventi legislativi (da ultimo, il D.L. n. 119/2014 convertito dalla [Legge n. 146/2014](#)), che ha incrementato il Fondo Nazionale per le Politiche e i servizi dell'asilo di euro 50.850.570 e la Legge n. 190/2014 (Legge di stabilità 2015) che ha incrementato di 187,5 milioni annui dal 2015 il medesimo Fondo).

E' stata altresì introdotta, con la già citata Legge di stabilità 2015 (Legge n. 190/2014), una sorta di rendicontazione dell'utilizzo delle risorse destinate al funzionamento del sistema di accoglienza predisposto al fine di fronteggiare le esigenze straordinarie connesse all'eccezionale afflusso di stranieri sul territorio nazionale per mezzo di una relazione da presentarsi il 30 giugno di ogni anno alle Camere da parte del Ministro dell'Interno, contenente i dati relativi al numero delle strutture, alla loro ubicazione e alle caratteristiche di ciascuna, nonché alle modalità di autorizzazione, all'entità e all'utilizzo effettivo delle risorse finanziarie erogate e alle modalità della ricezione degli stessi.

Per comprendere a quale carico di lavoro, oltre che in termini di accoglienza anche in termini di valutazione delle domande, sia stato svolto nell'ultimo anno, basti pensare che

nel 2014 sono state presentate in Italia n. 64.866 richieste di asilo con un incremento pari al 144% rispetto al 2013, quando ne erano state presentate 26.620 ([dati pubblicati sul sito del Ministero dell'Interno](#)).

L'aumento dei flussi migratori degli ultimi anni ha infatti esposto le Commissioni Territoriali per la richiesta di protezione internazionale, autorità competenti all'esame delle domande, a un sovraccarico di lavoro, con un conseguente allungamento dei tempi di definizione del procedimento e la saturazione dei centri di accoglienza. In virtù della necessità di accelerare i tempi di esame delle domande, con D.L. n. 119/2014, convertito dalla Legge n. 146/2014, sono state aumentate le commissioni territoriali da dieci a venti, mentre le sezioni che possono essere istituite sul territorio nazionale passano da dieci a trenta (le commissioni e le relative sezioni sono state individuate dal Decreto del Ministero dell'Interno del 10 novembre 2014).

Una rilevante novità riguarda anche la competenza delle commissioni territoriali. La Legge, infatti, prevede che nel caso di trasferimento del richiedente ad un centro diverso da quello in cui è accolto o trattenuto, la competenza all'esame della domanda è assunta dalla commissione nella cui circoscrizione territoriale è collocato il centro di nuova destinazione, eccezion fatta nel caso in cui il richiedente abbia già sostenuto il colloquio, al fine di evitare inutili e onerosi spostamenti dei richiedenti asilo, spesso da una regione ad un'altra, per sostenere il colloquio innanzi alla commissione (inconveniente che avveniva in passato, dal momento che la procedura veniva incardinata innanzi alla commissione territorialmente competente in relazione al luogo di ubicazione del primo centro di accoglienza – vedi art. 12 D.P.R. n. 303/2004) ed anche al fine di scongiurare sovraccarico di lavoro per alcune commissioni. Viene, infine, stabilito che le commissioni siano insediate presso le prefetture, le quali forniscono il necessario supporto organizzativo e logistico, mentre al Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione del Ministero dell'Interno viene lasciata la funzione di coordinamento. Al fine di velocizzare l'esame delle domande, viene cambiata la procedura in modo che il colloquio venga svolto, di regola, alla presenza di un solo membro della Commissione e non di tutto il collegio, invertendo la procedura precedente che prevedeva, invece, di regola il colloquio innanzi a tutto il collegio. E' previsto inoltre che i componenti delle commissioni territoriali partecipino ad un corso di formazione iniziale e a periodici corsi di aggiornamento, organizzati dalla Commissione nazionale per il diritto d'asilo, in collaborazione con l'Alto Commissariato per i rifugiati e con l'EASO, *European Asylum Support Office*.

In conclusione si può affermare che non solo il sistema di accoglienza dei richiedenti asilo e rifugiati è stato potenziato e migliorato negli ultimi anni e sino alla presentazione del Rapporto Nazionale per la UPR secondo ciclo, avvenuta nel luglio 2014, ma anche e soprattutto che tale sistema è attualmente in corso di ripensamento ed ulteriore miglioramento, tale da auspicare la chiusura della procedura di infrazione sulle condizioni di accoglienza dei richiedenti asilo (vedi procedura di infrazione n. [2012 2189](#) sulle condizioni di accoglienza dei richiedenti asilo in Italia), nonché tale da far presumere che l'Italia non avrà alcuna difficoltà ad accettare le pertinenti raccomandazioni e a darne conto in sede di revisione di medio termine, anche alla luce dell'imminente recepimento delle ultime due direttive del sistema europeo di asilo (Direttiva 2013/32/UE e Direttiva 2013/33/UE), che porterà al rafforzamento dei diritti sostanziali e procedurali dei richiedenti la protezione internazionale.

STEFANIA DALL'OGGIO