



OSSERVATORIO SUL CONSIGLIO DEI DIRITTI UMANI N. 3/2014

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

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

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

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

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

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

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

* * * * *

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

CRISTIANA CARLETTI



Ordine internazionale e diritti umani

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

OSSERVATORIO SUL CONSIGLIO DEI DIRITTI UMANI N. 5/2014

2. LIBERTÀ DI SCELTA DELLA RESIDENZA E PATTO INTERNAZIONALE SUI DIRITTI CIVILI E POLITICI: LE CONCLUSIONI DEL COMITATO DEI DIRITTI DELL'UOMO

Riunito lo scorso 28/03/2014, il Comitato dei diritti dell'uomo ha esaminato, in virtù dell'art. 5 par. 4 del Protocollo facoltativo del Patto internazionale sui diritti civili e politici, la Comunicazione n.1960/2010 presentata da Claude Ory che ritiene essere vittima, da parte della Francia, di una violazione dell'art.12 paragrafo 1 (ogni individuo che si trovi legalmente nel territorio di uno Stato ha diritto alla libertà di movimento e alla libertà di scelta della residenza in quel territorio) e dell'art.26 (tutti gli individui sono uguali dinnanzi alla legge ed hanno diritto, senza alcuna discriminazione, ad un uguale trattamento da parte della legge) di tale Patto. La legge di uno Stato, in osservanza al Patto, deve proibire qualsiasi discriminazione e garantire a tutti gli individui una tutela uguale ed effettiva contro ogni discriminazione fondata sulla razza, il colore, il sesso, la lingua, la religione, l'opinione politica o qualsiasi altra opinione, l'origine sociale o nazionale, o la condizione economica, la nascita o qualsiasi altra condizione. Quale la contestazione del signor Ory? La non compatibilità, a suo avviso, agli obblighi imposti dal Patto, della legge francese n. 69-3 del 3/01/1969 e del decreto n.70-708 del 31/07/1970, che impongono alle *gens de voyage*, come è il caso del signor Ory, l'obbligo di vidimare trimestralmente, con previsione di sanzione penale nel caso di inosservanza, il libretto di circolazione stradale dei loro autoveicoli. Secondo il signor Ory, di fatto solo le *gens de voyage* sono obbligate a tale vidimazione trimestrale, con evidente discriminazione rispetto a tutti gli altri individui che si trovino legalmente su suolo francese. Chi sono le *gens de voyage*? Di fatto la comunità rom di Francia. Tale denominazione, utilizzata nella ricordata legge 69/3 del 1969, ha sostituito la precedente denominazione di nomadi indicata dalla legge francese del 16/07/1912 che riguardava le modalità di circolazione delle professioni ambulanti e dei nomadi stessi. Caratteristica della *gens de voyage* è quella di scegliere un modello di vita che non prevede una fissa dimora, un luogo abitativo stabile, bensì una vita itinerante: una residenza abituale presso un «abri mobile terrestre». Di fatto quindi un autoveicolo adibito ad abitazione «camper, roulotte, rimorchio o altro». Un modo di vivere, come sottolinea il ricorrente, ereditato da una lunga tradizione familiare, sia dagli ascendenti paterni che materni, utilizzato anche dai suoi fratelli e sorelle: mai un'abitazione stabile, sempre una vita itinerante. Ora, sostiene il signor Ory, la Francia, con la sua legislazione, impone alle sole *gens de voyage*, che vivono permanentemente su un veicolo mobile, l'obbligo trimestrale di

vidimazione del libretto di circolazione, quando un obbligo siffatto non è imposto a nessun altro, neppure a coloro che esercitano una professione ambulante o a coloro che vivono, (com'è tradizione in Francia,) su battelli fluviali, o a coloro che sono privi di domicilio o residenza (SDF- *sans domicile fixe*). Un'evidente discriminazione secondo il ricorrente, in contrasto con il Patto internazionale sui diritti civili e politici.

Questione interessante questa perché pone in discussione i limiti della libertà individuale all'interno di uno Stato. Può lo Stato imporre un modello di vita? Può imporre obblighi supplementari, solo ad alcuni dei suoi cittadini, quelli che hanno scelto un modello di vita itinerante rispetto al modello tradizionale di vita stanziale?

Fermato nel febbraio 2004 dalla Gendarmeria nel territorio comunale di Mèzeray (dipartimento 72), il signore Ory risulta privo di assicurazione per il veicolo e privo di vidimazione trimestrale del libretto di circolazione. Ad un successivo controllo della gendarmeria (15/03/2006 ad Aubigné-Racon, sempre nel dipartimento 72) risultando Ory essere stato nel frattempo condannato per infrazione nel 2004 ad una multa di 250 euro per non aver vidimato il libretto di circolazione nonché ad una multa di euro 300 per mancata assicurazione dell'autoveicolo, ed anche alla sospensione per un mese della patente, viene trattenuto in commissariato per quattro ore per le opportune comunicazioni riguardo alle contestazioni lui ascritte. A seguito degli eventi ora descritti il signor Ory presenta ricorso contro la condanna. Il sostituto procuratore della Repubblica di Mans, lo convoca nel maggio 2006 (con rinvio però nel settembre del 2006) in udienza al Tribunale di polizia de la Flèche. L'avvocato difensore, nominato d'ufficio, chiede l'annullamento delle sanzioni ascritte al suo cliente solo relativamente all'omissione di vidimazione trimestrale del libretto di circolazione (non viene pertanto contestata la sanzione per omessa assicurazione) sulla base del protocollo n.4 annesso alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo, che all'art.2 dispone che chiunque si trovi su territorio di uno Stato contraente la Convenzione ha il diritto di circolare liberamente e di scegliere la residenza. Il 20/12/2006 il tribunale di Mans conferma la sanzione con condanna a cento 100 euro. Il 28/12/2006 l'interessato appella la sentenza di condanna presso la Corte d'appello d'Angers (dipartimento 49) sostenendo che tale sanzione è di fatto una misura discriminatoria. Appello respinto dal presidente della Corte stessa (19/04/2007) con la motivazione che il modello di vita scelto dall'imputato (vita itinerante) lo rendono soggetto, per motivi di tutela dell'interesse nazionale, ad obblighi particolari (quale appunto la vidimazione trimestrale del libretto di circolazione) che non rivestono alcun carattere discriminatorio. Peraltro la condanna inflitta è ridotta ulteriormente ad euro 50. Nuovo ricorso in Cassazione da parte dell'imputato, poi rigettato dalla stessa per mancanza di difesa dell'imputato, in quanto viene negato al signor Ory il gratuito patrocinio non sussistendo motivazioni sufficienti, nella causa, per tale concessione. Nel successivo dicembre 2008 il signor Ory infine presenta ricorso presso la Corte europea dei diritti dell'uomo che viene respinto per motivi procedurali (01/09/2009) ai sensi dell'art.35 paragrafo 1 della Convenzione, giacché la data di presentazione del ricorso eccede temporalmente il termine di sei mesi rispetto alla data della sentenza definitiva della Cassazione francese. Da qui (nell'aprile 2010) la Comunicazione del signor Ory al Comitato dei diritti dell'uomo.

Si sono già illustrati i motivi del ricorso del signor Ory. Va ancora precisato che, secondo il ricorrente, l'obbligo di vidimazione del libretto di circolazione non è dettato dal fatto che le *gens de voyage* hanno scelto un sistema di vita itinerante, bensì perché risiedono (legge 03/01/1969 art.3) «*en abri mobile de puis au moins six mois*», senza appunto avere una residenza fissa. Osserva il ricorrente che tale assenza di residenza fissa è peraltro comune

anche ai battellieri e che la legge gennaio 1969 discrimina tra *gens de voyage* e battellieri, mentre nella precedente ordinanza n.58/923 del 07/10/1958 battellieri, nomadi, circensi, giostrai e saltimbanchi potevano liberamente scegliere il domicilio. Di fatto dunque la legge del gennaio 69, unificando i termini battellieri, nomadi, circensi, giostrai e saltimbanchi nell'unico termine *gens de voyage*, prevede solo per quest'ultima categoria l'obbligo di un Comune di iscrizione (*Commune de rattachement*), rimanendo invece per i battellieri la precedente libertà di scelta del domicilio e non l'obbligo di iscrizione ad un Comune. Ulteriore elemento di discriminazione verso le *gens de voyage*, secondo il ricorrente, deriva dal fatto che l'art.8 della ricordata legge 03/01/1969 prevede che solo il 3% dell'insieme della popolazione rientrante nella categoria *gens de voyage* può essere *rattachées* ad uno specifico Comune, per evitare che la situazione elettorale di tale Comune venga squilibrata dalla presenza di elettori che di fatto non partecipano alla vita del Comune stesso; il che configura, secondo Ory, un tentativo di diminuire la rappresentatività elettorale effettiva di tale specifica categoria di persone che, non potendo indicare tutti assieme un Comune di iscrizione, peseranno, sparpagliati, di meno dal punto di vista della rappresentatività elettorale. Per il ricorrente comunque il principio della libertà di circolazione è gravemente calpestato giacché solo alle *gens de voyage* è chiesto ogni tre mesi l'obbligo dell'apposizione di un visto sul libretto di circolazione, con l'aggravante della sanzione non solo pecuniaria ma anche penale. Un siffatto obbligo consente poi, secondo Ory, una schedatura dei movimenti della *gens de voyage*, cosa che accentua il carattere discriminatorio, già evidente nel controllo dei titoli di circolazione.

Di fronte alle contestazioni portate al Comitato dei diritti dell'uomo, la Francia, nel settembre 2010, ha presentato le sue posizioni: in primo luogo ha contestato la ricevibilità della Comunicazione, giacché ad avviso della Francia, la questione può considerarsi esaurita di fronte ai tribunali interni. Infatti, secondo la Francia, il signor Ory ha sì contestato l'obbligo del visto sul libretto di circolazione, ma non, come fa ora di fronte al Comitato, la libertà di scelta del luogo di residenza. I giudici interni infatti non hanno esaminato la questione dell'obbligo dell'iscrizione ad un Comune da parte delle *gens de voyage* ma sono stati aditi solo per la questione concernente il controllo della legittimità del visto trimestrale. Sul piano sostanziale la Francia si sofferma su due aspetti particolari: la questione dell'obbligo di scelta e di iscrizione ad un Comune da parte delle *gens de voyage* e la questione relativa all'obbligo trimestrale di visto sul libretto di circolazione, ai fini della tutela dell'ordine pubblico. I due aspetti sono di fatto connessi, giacché la linea di fondo della Francia, è che ove non si possa avere certezza circa la rintracciabilità di un cittadino, vengono meno i legami tra il cittadino stesso e le autorità amministrative dello Stato. Di fatto lo Stato non sa come rintracciare il cittadino e deve comunque mantenere un costante legame con lo stesso. L'obbligo di iscrizione al *Commune de rattachement*, secondo la Francia, non lede il principio dell'art.12 del Patto (libera scelta della residenza) giacché lo scopo di tale norma è quello di assicurare una domiciliazione amministrativa. Nessuno contesta, dice la Francia, il diritto alle *gens de voyage* di risiedere anche permanentemente su un veicolo mobile e che di fatto quello sia il suo luogo di permanenza. Non è contestato dunque il diritto previsto dall'art.12 di scegliere la tipologia di residenza, di scegliere una residenza "mobile", bensì viene richiesto, come si è detto, l'indicazione, a fini puramente amministrativi, di un Comune di riferimento in cui poter essere rintracciabili, anche per garantire a tale categoria di cittadini, il godimento di diritti civili e politici quale in particolare il diritto al voto. Non vi è una restrizione dunque ma al contrario, secondo la Francia, tali regole consentono anche alle *gens de voyage*, che pur non hanno di fatto una

residenza fissa, bensì mobile, di veder tutelati, come per tutti gli altri cittadini, i loro diritti. Ogni cittadino cui viene data la carta di circolazione di un autoveicolo deve infatti, secondo le disposizioni francesi, fornire l'indicazione del luogo di residenza, al pari dunque di quanto richiesto alle *gens de voyage* (*Commune de rattachement*). La scelta poi del Comune di iscrizione è ampiamente libera per tale categoria di cittadini anche se possono essere richieste motivazioni (ad esempio sussistenza di pregressi legami familiari); il Prefetto però può respingere tale scelta solo per ragioni gravi, connesse in genere alla tutela dell'ordine pubblico ed in ogni caso con decisione espressamente motivata. Il diniego dunque da parte dell'amministrazione francese, alla libera scelta di un Comune di iscrizione da parte delle *gens de voyage* deve trovare motivazioni oggettivamente solide. La posizione francese è dunque chiara: nessuno contesta il diritto di un cittadino di scegliere il suo modello di vita e quindi nessuno sindacava il diritto ad una vita itinerante. Il problema è come procedere affinché lo Stato mantenga uno stretto legame con tale tipologia di cittadini e garantisca loro i diritti civili e politici nonché l'osservanza degli obblighi che derivano dallo status di cittadino. La soluzione del Comune di residenza non è dunque discriminatoria, lesiva dei diritti di fissare liberamente, come dice il Patto, la propria dimora. È la risposta particolare ad un particolare problema posto da chi sceglie appunto la vita itinerante, comportante il fatto che le regole imposte alla popolazione sedentaria non possono, per i motivi su esposti, essere identiche a quelle previste per la popolazione itinerante, senza peraltro che si possa individuare in ciò alcuna discriminazione: semplicemente un modello diverso di regolamentare i legami tra cittadino e Stato. Ulteriori rilevanti posizioni sono state portate avanti dalla Francia in relazione all'obbligo di vidimare trimestralmente, per *les gens de voyage*, il libretto di circolazione. Tale obbligo, secondo la Francia, non viola il dettato dell'art.26 del Patto internazionale (tutti gli individui sono uguali dinnanzi alla legge ed hanno diritto senza alcuna discriminazione ad un eguale tutela da parte della legge). Esso è una misura volta in generale alla tutela dell'ordine pubblico che permette alle autorità amministrative di mantenere, come si è già detto, la possibilità di contatto con coloro che scelgono una vita itinerante, ma anche di poter procedere, se del caso, a controlli così da monitorare gli spostamenti sul territorio nazionale. Regola che la legge 03/01/1969 impone a tutti, e la Francia sottolinea a tutti coloro che hanno un'età superiore ai 16 anni e non hanno più domicilio fisso da almeno 6 mesi. Non solo dunque alle *gens des voyage* ma anche a quelli che si spostano per le varie fiere, ai giostrai, saltimbanchi, ai circensi, ai *caravaniers* (slavoratori cioè impegnati presso cantieri), cioè a tutti coloro che vivono su un veicolo, rimorchio o qualsiasi altro mezzo mobile. Nessuna discriminazione dunque verso la categoria delle *gens de voyage*.

Si configura o meno una discriminazione nei confronti delle *gens de voyage*? La legge 03/06/1969 è conforme agli obblighi che discendono dai ricordati articoli del Patto? Nell'affrontare la questione il Comitato ha in primo luogo chiarito due aspetti procedurali rilevanti: la constatazione che il ricorso era ricevibile giacché un ricorso simile depositato dal ricorrente (nel settembre 2009), come si è già detto, alla Corte europea dei diritti dell'uomo era stato da questa respinto perché presentato oltre i sei mesi dalla decisione della Cassazione francese. Il Comitato dunque non applica l'art.5 del Protocollo facoltativo che prescrive che il Comitato non prende in considerazione alcuna comunicazione se, sulla stessa questione, è già in corso un esame in base ad altre procedure nazionali d'inchiesta. Seconda questione procedurale: la Francia sostiene, come si è detto, che il signor Ory non ha sottoposto ai tribunali interni francesi la questione dell'obbligo d'iscrizione ad un Comune, bensì solo la questione dell'obbligo di sottoposizione al visto trimestrale del

libretto di circolazione. Il Comitato, visto che lo stesso Ory non contesta questo punto bensì le limitazioni alla libera circolazione, dichiara irricevibile la questione dell'iscrizione obbligatoria ad un Comune. Nel merito della questione il Comitato analizza i due aspetti essenziali del problema: l'interesse dello Stato alla tutela dell'ordine pubblico e quindi a far sì che anche coloro che non dispongono di una residenza fissa, siano facilmente e continuamente rintracciabili su territorio nazionale; l'interesse dell'individuo a non incorrere in misure di controllo quando queste siano riservate solo ad una parte dei cittadini (a quelli che hanno scelto un sistema di vita itinerante e non a quelli che hanno scelto un modello di vita sedentaria).

Per il Comitato, l'art. 5 della legge 69/3 del 03/01/1969, obbligando di fatto solo coloro che da più di sei mesi non hanno domicilio o residenza fissa, che abitano in un veicolo mobile e che sono privi di un reddito regolare, a sottoporre il libretto di circolazione a vidimazione ogni tre mesi, costituisce certamente una violazione del principio di libera circolazione dei cittadini previsto dal Patto internazionale sui diritti civili e politici. Ciò premesso occorre ora verificare se una tale misura si concili o meno, come pretende la Francia, con le esigenze di tutela dell'ordine pubblico. Secondo il Comitato, il ricordato obbligo di vidimazione non appare una misura necessaria e proporzionale al risultato che si vuole raggiungere ed ancor meno giustificabile, e quindi contrario al Patto, giacché la violazione di tale obbligo configura anche l'imputazione penale. Per il Comitato quindi il fatto di imporre alle *gens de voyage* l'obbligo di indicare un Comune di riferimento, obbligo che il Comitato ritiene legittimo, è misura più che sufficiente per garantire il collegamento con tali persone itineranti da parte della struttura statale. Ogni altra imposizione, quale appunto quella della vidimazione del libretto di circolazione, non corrisponde alla necessità della tutela dell'ordine pubblico che risulta già sufficientemente tutelato, con la conseguente illegittimità anche della sanzione penale prevista. Un parere dunque, quello del Comitato, corredato da precise indicazioni sul comportamento che la Francia dovrà tenere in relazione al caso, che sottolinea la libertà dell'individuo di scegliere la modalità di vita lui confacente, fatto salvo il diritto dello Stato di porre in atto misure di collegamento tra le *gens de voyage* e le autorità amministrative (*Commune de rattachement*), ma non misure che andrebbero oltre, non sarebbero cioè proporzionali, al legittimo diritto statale alla tutela dell'ordine pubblico.

GIUSEPPE PORRO



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).

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