Consiglio dei Diritti Umani

REVISIONE PERIODICA UNIVERSALE II CICLO: L'ESAME DELL'ITALIA

1. *Premessa.*- La Revisione Periodica Universale (*Universal Periodic Review,* o UPR) rappresenta una innovativa procedura di esame della situazione dei diritti umani nei 193 Paesi membri dell'ONU. Introdotta nel 2006, in corrispondenza con l'istituzione del Consiglio per i diritti umani[1], la UPR è oggi disciplinata dalle risoluzioni del Consiglio nn. 5/1 e 16/21 e dalla decisione n. 17/119[2].

La revisione è ciclica e ciascuno Stato è esaminato ogni quattro anni e mezzo: le sessioni annualmente destinate alla UPR sono infatti tre e quattordici Stati sono scrutinati in ognuna di esse[3].

L'esame è condotto dallo *UPR Working Group,* comprendente i 47 membri del Consiglio per i diritti umani: peraltro, qualsiasi Stato può prendere parte alla discussione, ponendo domande e rivolgendo raccomandazioni al Paese sotto esame (sulla base dunque di un meccanismo di *peer review*). La revisione – che si fonda su tre documenti essenziali: il rapporto nazionale dello Stato; una compilazione delle informazioni contenute nei rapporti dei *treaty bodies* e delle procedure speciali, nonché nei rapporti di altri organi ONU; un sommario delle osservazioni di altri *stakeholders*, incluse ONG e istituzioni nazionali per i diritti umani[4] – dura tre ore e mezza[5] e il suo contenuto è riassunto in un rapporto conclusivo, il c.d. *outcome report*. Questo, per ragioni di comodità, è redatto dalla "troika", un gruppo di tre Stati membri del Consiglio estratti a sorte.

Il rapporto è quindi sottoposto all'approvazione dello *UPR Working Group*, e successivamente del Consiglio per i diritti umani in sessione plenaria; prima dell'adozione definitiva, allo Stato sotto esame è data facoltà di rispondere alle domande e alle raccomandazioni indirizzategli dagli altri Stati nel corso dello scrutinio – e a questi e agli *stakeholders* sopra citati di intervenire nuovamente.

---

[1] Il Consiglio per i diritti umani (*Human Rights Council*) ha sostituito la precedente Commissione per i diritti umani, in forza della risoluzione dell'Assemblea Generale UN Doc. A/RES/60/251 del 15 marzo 2006.

[2] Consiglio per i diritti umani, *Institution-building of the UN Human Rights Council*, 18 giugno 2007, A/HRC/RES/5/1, sezione I dell'Allegato; Consiglio per i diritti umani, *Review of the work and functioning of the Human Rights Council*, 25 marzo 2011, UN Doc. A/HRC/RES/16/21, sezione I dell'Allegato; Consiglio per i diritti umani, *Follow-up to the Human Rights Council resolution 16/21 with regard to the universal periodic review*, 17 giugno 2011, UN Doc. A/HRC/DEC/17/119.

[3] Ris. 16/21, sezione I(B) dell'Allegato, par. 3. Ciò a seguito delle modifiche apportate nel 2011: il primo ciclo è invece durato quattro anni, essendo 16 gli Stati esaminati in ciascuna sessione.

[4] Cfr. Ris. 5/1, sezione I(D) dell'Allegato, par. 15.

[5] Nel primo ciclo, la durata era di tre ore (si vedano Ris. 5/1, sezione I(D), par. 22 e Dec. 17/119, sezione III, par. 3).

Il successivo ciclo di revisione si concentrerà anzitutto sull'attuazione delle raccomandazioni emanate nell'ambito della precedente *review* (che possono essere accettate in tutto o in parte dallo Stato, ovvero rigettate)[6].

2. *UPR I ciclo: il primo esame dell'Italia.*- Appare perciò indispensabile il riferimento all'esito della prima revisione cui l'Italia è stata sottoposta, nell'ambito della settima sessione dello *UPR Working Group*, svoltasi a Ginevra tra i giorni 8 e 19 febbraio 2010. Il rapporto finale fu adottato nel corso della quattordicesima sessione del Consiglio per i diritti umani, nel giugno dello stesso anno[7].

Principalmente, le raccomandazioni rivolte al nostro Paese vertevano su: ratifica di strumenti internazionali; creazione di un'istituzione nazionale per i diritti umani (*national human rights institution*, NHRI); contrasto alla discriminazione razziale e di genere; tutela delle minoranze, in particolare di Rom e Sinti; migranti e asilo; minori; tratta di esseri umani; giustizia e sistema penitenziario; libertà di espressione e indipendenza dei media[8].

L'Italia accettò completamente 78 delle 92 raccomandazioni indirizzatele, e due in modo parziale. Tra quelle non accettate si segnalano in particolare: la depenalizzazione della fattispecie di ingresso e permanenza irregolare in Italia e l'eliminazione dell'aggravante di permanenza non documentata; la classificazione di Rom e Sinti come minoranze nazionali; l'incorporazione a livello legislativo della sentenza della Cassazione che ha vietato il ricorso a qualsiasi punizione corporale verso i minori, anche in famiglia; la ratifica della Convenzione internazionale sui diritti dei lavoratori migranti e dei membri delle loro famiglie; l'impegno a creare un'istituzione nazionale per i diritti umani entro lo specifico termine della fine del 2010; l'introduzione del reato di tortura; l'ulteriore rafforzamento dell'indipendenza della magistratura[9].

3. *UPR II ciclo: il rapporto nazionale dell'Italia.*- Quanto al secondo ciclo di UPR, l'esame dell'Italia da parte del *Working Group* si è tenuto nella mattinata di lunedì 27 ottobre 2014[10]. In tale occasione, il Vice Ministro degli Esteri e della Cooperazione Internazionale Lapo Pistelli, a capo della delegazione italiana, ha

[6] Più precisamente, Ris 5/1, sezione I(E) dell'Allegato, par. 32 stabilisce: «Recommendations that enjoy the support of the State concerned will be identified as such. Other recommendations, together with the comments of the State concerned thereon, will be noted. Both will be included in the outcome report to be adopted by the Council».

[7] Tutti i documenti relativi all'esame dell'Italia nell'ambito della UPR I ciclo sono consultabili all'indirizzo www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/Pages/ITSession7.aspx.

[8] Cfr. la sezione "*Conclusions and/or recommendations*" in Consiglio per i diritti umani, *Report of the Working Group on the Universal Periodic Review: Italy,* 11 febbraio 2010, UN Doc. A/HRC/14/4.

[9] Si veda *Report of the Working Group on the UPR: Italy, Addendum, Views on conclusions and/or recommendations, voluntary commitments and replies presented by the State under review*, 31 maggio 2010, UN Doc. A/HRC/14/4/Add.1, che contiene le opinioni e le risposte dell'Italia alle osservazioni e raccomandazioni rivoltele all'esito della prima revisione, nonché gli impegni volontariamente assunti dal nostro Paese.

[10] Ossia alla prima riunione della ventesima sessione dello *UPR Working Group*, svoltasi tra il 27 ottobre e il 7 novembre 2014.

presentato il rapporto nazionale, rispondendo al contempo alle domande anticipatamente poste da alcuni Stati[11].

Si è quindi svolta la discussione con gli altri Stati partecipanti, che hanno fatto dichiarazioni e rivolto raccomandazioni all'Italia: in tutto, i Paesi intervenuti sono stati 92[12].

Secondo il rapporto nazionale, l'Italia avrebbe implementato 74 delle 78 raccomandazioni accettate nel primo ciclo: quelle non attuate riguardano la (mancata) creazione di una istituzione nazionale per i diritti umani. Si perpetua così un inadempimento pluriennale, contrastante non solo con le indicazioni risultanti dalla UPR I ciclo, ma anche con gli impegni solennemente assunti dal nostro Paese in occasione dell'elezione dell'Italia al Consiglio per i diritti umani, nel 2007 e nel 2011[13].

Peraltro, tre raccomandazioni non accettate nel 2010 sono state attuate o risultano in via di attuazione. Il riferimento è in particolare: all'abolizione del reato di "ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato"; alla dichiarazione di incostituzionalità che ha colpito l'aggravante dello *status* di immigrato irregolare; all'approvazione, da parte del Senato, di un disegno di legge che introduce nel nostro ordinamento il reato di tortura (il testo è stato molto di recente approvato anche dalla Camera dei Deputati e deve ora passare nuovamente il vaglio del Senato). Mutamenti che perlopiù si spiegano con il cambio di Governo e di maggioranza parlamentare nel frattempo intervenuto.

Tuttavia, il quadro tracciato nel rapporto nazionale – inclusa la perentoria affermazione per la quale il nostro Paese avrebbe realizzato quasi tutte le raccomandazioni del I ciclo – appare eccessivamente ottimistico.

Taluni passi avanti sono stati in effetti compiuti, a partire dalla ratifica di alcune importanti convenzioni internazionali e regionali: è il caso del Protocollo Opzionale alla Convenzione ONU contro la tortura (OPCAT) e di varie convenzioni del Consiglio d'Europa (sulla prevenzione e la lotta alla violenza contro le donne e la violenza domestica; per la protezione dei bambini contro lo sfruttamento e gli abusi sessuali; sulla lotta contro la tratta di esseri umani)[14]. Inoltre, l'autorizzazione alla ratifica della Convenzione per la protezione di tutte le persone dalla sparizione forzata è intervenuta dopo la conclusione della *review,* nel luglio 2015[15].

---

[11] La lista delle *advance questions* sottoposte all'Italia è disponibile, insieme a tutti gli altri documenti riguardanti l'esame dell'Italia per il secondo ciclo di UPR, alla pagina www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/Pages/ITSession20.aspx.

Quanto alla presentazione del rapporto nazionale e alle risposte fornite dalla delegazione italiana alle domande presentate in anticipo, si veda il verbale della riunione nella sezione A del *Report of the Working Group on the Universal Periodic Review: Italy*, 10 dicembre 2014, UN Doc. A/HRC/28/4 (*Presentation by the State under review*).

[12] Sezione B del *Report, Interactive dialogue and responses by the State under review*.

[13] Si veda *Letter dated 17 April 2007 from the Permanent Representative of Italy to the United Nations addressed to the President of the General Assembly*, UN Doc. A/61/863, e in particolare gli impegni assunti a livello nazionale dall'Italia, inclusi nell'*Aide-mémoire* (ivi, 6). Cfr. inoltre *Note verbale dated 11 February 2011 from the Permanent Mission of Italy to the United Nations addressed to the Secretariat*, UN Doc. A/65/733, Allegato, par. 29. I due documenti sono rispettivamente reperibili agli indirizzi web www.un.org/ga/61/elect/hrc e www.un.org/en/ga/65/meetings/elections/hrc.shtml.

[14] Consiglio per i diritti umani, *National Report submitted in accordance with paragrph 5 of the annex to Human Rights Council resolution 16/21: Italy*, 21 luglio 2014, UN Doc. A/HRC/WG.6/20/ITA/1. Cfr. in particolare, per le Convenzioni citate, i paragrafi 9, 51, 56 e 75 del documento.

[15] Il disegno di legge per la ratifica ed esecuzione della Convenzione, proposto dall'ex-ministro Federica Mogherini, è stato approvato prima dalla Camera e successivamente dal Senato, divenendo la

Ulteriori misure legislative hanno segnato un progresso in vari ambiti: dalla Legge 67/2014, che ha depenalizzato la fattispecie di immigrazione clandestina; all'adeguamento alla c.d. direttiva rimpatri (tuttavia, l'uniformazione alla direttiva non appare completa, e la stessa normativa comunitaria è stata criticata sotto vari profili)[16]; all'attuazione della direttiva UE recante sanzioni contro i datori di lavoro che impiegano cittadini non comunitari in posizione irregolare[17]; alle norme che hanno introdotto il principio di "equilibrio tra i generi" negli organi delle società quotate e in quelle a controllo pubblico[18]; alla creazione dell'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza (L. 12 luglio 2011, n. 112); alle Leggi 94/2013 e 10/2014, volte alla riduzione della popolazione carceraria (il secondo provvedimento ha altresì introdotto, in conformità all'OPCAT, l'organismo del Garante nazionale dei diritti delle persone detenute, i cui membri tuttavia sono stati solo molto di recente individuati dal Consiglio dei Ministri e non ancora ufficialmente nominati)[19]; al D.L. 92/2014, convertito con L. 11 agosto 2014 n. 117, che – in ottemperanza alla sentenza-pilota della Corte EDU nel caso *Torreggiani* – ha definito un sistema di compensazione per coloro che si trovino in condizioni di detenzione tali da determinare una violazione dell'art. 3 della Convenzione (il numero molto elevato di ricorsi presentati alla Corte contro l'Italia rimane tuttavia problematico).

Tra gli altri interventi si possono poi segnalare, in materia di immigrazione, l'operazione *Mare Nostrum* e il progetto *Praesidium*, apprezzati da numerosi Stati[20]; l'estensione del mandato dell'UNAR (Ufficio Nazionale Antidiscriminazioni Razziali) alla lotta contro tutte le forme di discriminazione (nonostante tale modifica non abbia trovato sanzione formale, né sia stato risolto il problema della mancanza di indipendenza dell'Ufficio); l'adozione di alcuni "Piani d'Azione Nazionali" o

---

Legge n. 131/15 del 29 luglio 2015. Rimane che la Convenzione fu adottata nel 2006 e che l'Italia si era già impegnata a ratificarla in occasione della UPR I ciclo.

[16] Direttiva 2008/115/CE, attuata dalla L. 2 agosto 2011, n. 129, "Conversione in legge, con modificazioni, del D.L. 23 giugno 2011, n. 89, recante disposizioni urgenti per il completamento dell'attuazione della direttiva 2004/38/CE sulla libera circolazione dei cittadini comunitari e per il recepimento della direttiva 2008/115/CE sul rimpatrio dei cittadini di Paesi terzi irregolari".

[17] Direttiva 2009/52/CE, attuata con D.Lgs. 16 luglio 2012, n. 109, "Attuazione della direttiva 2009/52/CE che introduce norme minime relative a sanzioni e a provvedimenti nei confronti di datori di lavoro che impiegano cittadini di Paesi terzi il cui soggiorno è irregolare".

[18] L. 12 luglio 2011, n. 120, "Modifiche al TU delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria, di cui al D.Lgs. 24 febbraio 1998, n. 58, concernenti la parità di accesso agli organi di amministrazione e di controllo delle società quotate in mercati regolamentati"; completata dal D.P.R. 30 novembre 2012, n. 251.

[19] L. 9 agosto 2013, n. 94, "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 1° luglio 2013, n. 78, recante disposizioni urgenti in materia di esecuzione della pena" e L. 21 febbraio 2014, n. 10, "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 23 dicembre 2013, n. 146, recante misure urgenti in tema di tutela dei diritti fondamentali dei detenuti e di riduzione controllata della popolazione carceraria".

In base all'art. 3 dell'OPCAT, "[c]iascuno Stato Parte istituirà, nominerà e manterrà operativo a livello nazionale uno o più organismi con poteri di visita per la prevenzione della tortura e delle altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti". Tali "meccanismi nazionali di prevenzione" sono disciplinati in dettaglio all'art. 17 ss. del Protocollo.

[20] Tuttavia l'operazione *Mare Nostrum* è ufficialmente terminata l'1 novembre 2014, sostituita da *Triton*, operazione gestita dall'agenzia europea FRONTEX. Il cambiamento è stato giudicato sfavorevolmente, tra gli altri, dal Commissario per i diritti umani del Consiglio d'Europa e dall'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati: ciò alla luce del diverso mandato (essenzialmente di controllo delle frontiere, anziché di ricerca e soccorso), della più ridotta zona di operatività (che si estende a sole 30 miglia dalle coste italiane) e delle più scarse risorse finanziarie a disposizione.

"Strategie Nazionali", in collaborazione con i diversi *stakeholders* (ad es. il Piano d'azione nazionale contro il razzismo e la xenofobia, la Strategia nazionale per la prevenzione ed il contrasto delle discriminazioni basate sull'orientamento sessuale e sull'identità di genere, la Strategia nazionale d'inclusione di Rom, Sinti e Camminanti, il Piano d'azione straordinario contro la violenza sessuale e di genere).

Infine, alcuni miglioramenti dipendono da decisioni giudiziali: è il caso della dichiarazione di incostituzionalità dell'aggravante dello *status* di immigrato irregolare (Corte Costituzionale, sentenza n. 249/2010); della sentenza della Cassazione che, a seguito di sentenza della Corte Costituzionale, ha stabilito la rideterminazione al ribasso delle condanne inflitte ai piccoli spacciatori recidivi (con conseguente significativa riduzione del numero di detenuti)[21]; e della condanna di un'esponente della Lega Nord per offese razziste all'allora Ministro per l'Integrazione Cécile Kyenge (l'Italia è infatti da tempo rimproverata per la mancanza di effettività delle norme che dovrebbero punire l'incitamento all'odio razziale, soprattutto quando imputabile a rappresentanti politici: peraltro, la condanna in questione rappresenta più che altro un caso isolato e non sembra segnare un serio cambio di rotta).

È poi dipesa da circostanze esterne – ossia dall'instabilità della situazione in Libia – la sospensione del discusso accordo bilaterale concluso con quel Paese in tema di controllo delle migrazioni[22].

4. *UPR II ciclo: le raccomandazioni degli Stati e l'*outcome report.- Peraltro, molte delle domande e delle raccomandazioni rivolte al nostro Paese nell'ambito del II ciclo di UPR concernono le stesse aree di criticità individuate nel corso del precedente ciclo: a partire dalla tutela dei diritti di migranti e richiedenti asilo e dal miglioramento delle loro condizioni, in particolare nei centri di accoglienza. Posto che le raccomandazioni emanate nell'ambito del II ciclo si presentano come più numerose e puntuali di quelle del ciclo precedente (per un totale di 186 raccomandazioni), ben 24 di esse si appuntano specificamente sul trattamento dei migranti[23]. Segno che molto resta ancora da fare, nonostante gli apprezzamenti ricevuti dall'Italia per le operazioni di salvataggio in mare, condotte anche al di fuori delle sue acque territoriali.

Numerose raccomandazioni sono poi dedicate al contrasto a ogni tipo di discriminazione – etnica, razziale, religiosa, basata sul genere e sull'orientamento sessuale. Si richiedono in particolare ulteriori misure per combattere: la disparità di trattamento tra uomini e donne nei luoghi di lavoro; la violenza sulle donne; la discriminazione razziale, tra l'altro assicurando l'effettiva condanna per quegli esponenti politici responsabili di incitamento all'odio; la discriminazione religiosa, in particolare attraverso la promozione del dialogo con le comunità musulmane; la persistente discriminazione verso Sinti e Rom, e verso le minoranze in genere; la discriminazione sulla base dell'orientamento sessuale[24].

Altri ammonimenti reiterati nell'esame appena concluso riguardano: la ratifica della Convenzione internazionale sulla protezione dei diritti dei lavoratori migranti,

---

[21] Cfr. Cass. pen. SS:UU., Informazione provvisoria n. 12, 29 maggio 2014, e Corte Costituzionale, sentenza 251/2012 del 5 novembre 2012.

[22] *National Report*, cit., par. 16.

[23] Cfr. in particolare le raccomandazioni da 145.159 a 145.182 del *Report of the UPR Working Group.*

[24] *Report of the UPR Working Group*, cit., raccomandazione 145.56 ss.

nonché della Convenzione internazionale per la protezione di tutte le persone dalla sparizione forzata; la costituzione di una commissione nazionale indipendente per la promozione e protezione dei diritti umani (23 raccomandazioni); la previsione di ulteriori misure per combattere la tortura, nonché per migliorare le condizioni di vita nei penitenziari italiani (anche incrementando il ricorso a misure alternative al carcere, in particolare a fini cautelari); sforzi aggiuntivi nella lotta al traffico di esseri umani; a tutela dei minori, l'esplicita proibizione del ricorso a punizioni corporali in qualunque ambito; la tutela del pluralismo dei mezzi di informazione; il rispetto degli impegni presi dall'Italia con riguardo all'aiuto pubblico allo sviluppo.

Tali raccomandazioni trovano essenzialmente riscontro tanto nella compilazione di informazioni ONU (ricavate specialmente dai report di *treaty bodies* e procedure speciali)[25], quanto nelle osservazioni inoltrate da numerose ONG e sintetizzate dall'Ufficio dell'Alto Commissario ONU per i diritti umani[26], seppur con accenti diversi. In generale, le osservazioni di tali enti appaiono più articolate e dettagliate, anche in ragione del loro mandato specialistico.

A titolo esemplificativo, può farsi riferimento alle raccomandazioni in tema di tutela delle donne, che spaziano dalla lotta agli stereotipi, alla promozione di misure alternative al carcere per le donne con bambini, all'adozione di misure omnicomprensive per combattere la violenza contro le donne (inclusi la creazione e il rafforzamento dei centri di accoglienza per le vittime), alla previsione di appositi corsi di formazione per giudici e forze di polizia sul tema, alla predisposizione di un idoneo sistema di assistenza legale fornita dallo Stato alle vittime di violenza, alla riduzione dei tempi per ottenere il divorzio, alla lotta contro l'alto tasso di disoccupazione femminile, al rafforzamento della presenza delle donne in ruoli dirigenziali (tanto nel settore pubblico quanto in quello privato), al riconoscimento della persecuzione sulla base del genere ai fini del riconoscimento dello status di rifugiato ecc.[27].

Sotto altro profilo, con riguardo al trattamento di Rom e Sinti, si fa notare il preoccupante numero di attacchi violenti diretti contro membri di tali minoranze; il loro essere bersaglio di discorsi razzisti, anche da parte di rappresentanti politici; l'ampio ricorso agli sgomberi, soprattutto nell'ambito della c.d. emergenza nomadi, infine dichiarata illegittima dalla Corte di Cassazione (senza tuttavia che alcuna forma di compensazione per le vittime degli sgomberi illegali sia stata prevista)[28]; le condizioni insoddisfacenti dei cosiddetti campi autorizzati; la mancanza o insufficienza di progetti per l'integrazione sociale di queste comunità; le precarie condizio-

[25] Consiglio per i diritti umani, *Compilation prepared by the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights in accordance with paragraph 15 (b) of the annex to Human Rights Council resolution 5/1 and paragraph 5 of the annex to Council resolution 16/21: Italy*, 18 agosto 2014, UN Doc. A/HRC/WG.6/20/ITA/2.

[26] Consiglio per i diritti umani, *Summary prepared by the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights in accordance with paragraph 15 (c) of the annex to Human Rights Council resolution 5/1 and paragraph 5 of the annex to Council resolution 16/21: Italy*, 4 agosto 2014, UN Doc. A/HRC/WG.6/20/ITA/3.

[27] Cfr. soprattutto (ma non solo) le sezioni dedicate nei due documenti a "eguaglianza e non-discriminazione", "diritto alla vita, alla libertà e alla sicurezza della persona", "amministrazione della giustizia e *rule of law*", "diritto alla vita privata, al matrimonio e alla vita familiare", "diritto al lavoro" e "migranti, rifugiati e richiedenti asilo".

[28] Cass. civ. SS.UU., sentenza 22 aprile 2013, n. 9687, che ha confermato Cons. Stato sez. IV, sentenza 16 novembre 2011, n. 6050.

ni di salute dei bambini Rom e il ridotto numero di minori iscritti alla scuola italiana[29].

Non mancano peraltro raccomandazioni ulteriori rispetto al precedente ciclo, concernenti anzitutto la ratifica di nuovi trattati (quali il Protocollo Opzionale alla Convenzione sui diritti del fanciullo sulla procedura di reclamo, OP-CRC-IC; il Protocollo Opzionale al Patto sui diritti economici sociali e culturali, OP-ICESCR; gli emendamenti allo Statuto della Corte Penale Internazionale)[30].

Il nostro Paese è stato inoltre esortato a conformare la legislazione interna allo Statuto di Roma (ratificato dall'Italia nel 1999)[31]; a rendere operativo il Garante nazionale per i diritti dei detenuti, nominandone i membri e fornendolo delle risorse necessarie[32]; a presentare al Comitato contro la tortura e al Comitato per i diritti umani i relativi rapporti nazionali[33]; a prevenire la discriminazione contro le persone di fede musulmana, nonché a rafforzare il dialogo con le loro comunità[34]; a lavorare al riconoscimento giuridico delle coppie omosessuali (anche a seguito delle dichiarazioni in tal senso del Presidente del Consiglio Renzi)[35]; a migliorare l'efficienza del sistema giudiziario, al fine di ridurre la durata dei procedimenti e l'arretrato accumulato[36]; a interrompere i rimpatri sommari verso la Grecia[37].

5. *UPR II ciclo: la risposta dell'Italia e la decisione sull'*outcome report.- Il nostro Paese ha quindi preso posizione rispetto alle osservazioni e raccomandazioni contenute nell'*outcome report* attraverso un documento, datato 12 marzo 2015, con il quale ha accettato in massima parte le raccomandazioni rivolte, giudicandole "già

[29] Si vedano in particolare le sezioni dedicate a "eguaglianza e non-discriminazione", "diritto alla vita, alla libertà e alla sicurezza della persona", "diritto all'educazione" e "minoranze".

[30] OP-CRC-IC, adottato con risoluzione dell'Assemblea Generale UN Doc. A/RES/66/138 del 19 dicembre 2011 ed entrato in vigore il 14 aprile 2014; OP-ICESCR, adottato con risoluzione dell'Assemblea Generale UN Doc. A/RES/63/117 del 10 dicembre 2008 ed entrato in vigore il 5 maggio 2013. Gli emendamenti allo Statuto di Roma sono invece stati adottati l'11 giugno 2010 dalla Conferenza di revisione di Kampala (ma non potranno comunque entrare in vigore prima dell'1 gennaio 2017).

L'Italia è stata anche invitata ad accedere alla Convenzione del 1961 sulla riduzione dell'apolidia, adottata da una conferenza di plenipotenziari il 30 agosto 1961 ed entrata in vigore il 13 dicembre 1975. Si vedano la raccomandazione 145.13 ss.

[31] Raccomandazioni 145.21 e 145.22. Nel 2012 il Parlamento italiano ha finalmente approvato una legge volta ad adeguare l'ordinamento interno allo Statuto di Roma (L. 20 dicembre 2012, n. 237). Tuttavia, tale provvedimento si limita a disciplinare gli aspetti procedurali (ossia, essenzialmente, la cooperazione tra lo Stato italiano e la Corte), omettendo invece di introdurre nell'ordinamento italiano le fattispecie incriminatrici previste dallo Statuto.

[32] Raccomandazioni da 145.49 a 145.51. Il Garante è stato infatti istituito dal D.L 23 dicembre 2013, n. 146 (art. 7 in particolare), convertito dalla L. 21 febbraio 2014, n. 10: tuttavia, ad oggi, i tre membri che dovrebbero comporre tale organismo non sono ancora stati nominati.

[33] Raccomandazione 145.55: l'Italia avrebbe infatti dovuto presentare il suo sesto rapporto periodico al Comitato per i diritti umani nel 2009 e quello al Comitato contro la tortura nel 2011. Vedi *Compilation prepared by the OHCHR*, sezione II(A) ("Cooperazione con i *treaty bodies*").

[34] I riferimenti alla discriminazione contro i musulmani, già presenti nell'*outcome report* del 2010, appaiono più numerosi in questo secondo rapporto.

[35] Raccomandazione 145.97. È molto recente (26 marzo 2015) l'adozione in Commissione Giustizia al Senato di un disegno di legge disciplinante coppie di fatto e unioni civili (testo unificato per i DDL. nn. 14, 197, 239, 314, 909, 1211, 1231, 1316, 1360, 1745 e 1763): l'iter appare comunque ancora lungo.

[36] Raccomandazione 145.130.

[37] Raccomandazione 145.170.

attuate o in via di attuazione"[38]. Solo dieci raccomandazioni sono state rifiutate, e una parzialmente accettata: quanto a quest'ultima, l'Italia ha infatti accolto il principio della tutela dei diritti umani per tutti i migranti, inclusi quelli irregolari; mentre continua a ritenere di riservare i programmi nazionali per l'integrazione ai migranti presenti regolarmente in Italia e a rifugiati, richiedenti asilo e aventi diritto alla protezione umanitaria[39].

Le raccomandazioni non accettate si riferiscono invece alla ratifica della Convenzione internazionale sulla protezione dei diritti dei lavoratori migranti (respinta dall'Italia anche all'esito della UPR I ciclo, adducendo come ragioni il fatto che la legislazione italiana già tutelasse la gran parte dei diritti contenuti nella Convenzione; che fosse tuttavia inaccettabile la mancata distinzione, nella Convenzione, tra immigrati regolari e irregolari; infine, che molte delle norme rientrassero nelle competenze dell'Unione Europea, rendendo quindi necessario un accordo con gli altri Stati membri)[40]; alla introduzione, a livello legislativo, del divieto di qualsivoglia punizione corporale verso i bambini, anche in ambito domestico (pure questa raccomandazione era stata già rifiutata nel I ciclo: il nostro Governo rimane infatti dell'idea che una tale proibizione possa ricavarsi dalle norme vigenti, nell'interpretazione a esse data dalla Corte di Cassazione)[41]; ai rimpatri sommari in Grecia (circostanza negata dall'Italia, che chiede riferimenti precisi per la conduzione di indagini appropriate)[42].

La decisione sull'*outcome report* è stata adottata dalla plenaria del Consiglio per i diritti umani il 18 marzo 2015[43].

6. *Qualche osservazione conclusiva.*- Il fatto che molte delle raccomandazioni rivolte all'Italia nell'ambito di questo II ciclo di revisione sostanzialmente coincidano con quelle emanate in occasione del I ciclo non deve stupire: alcune questioni infatti necessariamente richiedono tempi lunghi e interventi complessi per poter essere risolte. Basti pensare alle politiche in materia di immigrazione che, anzitutto, dovrebbero essere coordinate a livello europeo; o al problema delle discriminazioni diffuse, che esige un profondo cambiamento culturale, prima che normativo.

Rimangono tuttavia ampi margini di miglioramento nell'azione di Governo e Parlamento italiani, che hanno spesso omesso di intervenire – o di intervenire tempestivamente – là dove avrebbero potuto e dovuto.

---

[38] Consiglio per i diritti umani, *Report of the Working Group on the Universal Periodic Review: Italy, Addendum, Views on conclusions and/or recommendations, voluntary commitments and replies presented by the State under review*, 12 marzo 2015, UN Doc. A/HRC/28/4/Add.1.

[39] *Addendum*, par. 6, raccomandazione 145.182.

[40] Cfr. UN Doc. A/HRC/14/4/Add.1, raccomandazione 2. Nell'ambito della UPR II ciclo, l'Italia – dopo aver ribadito che la legislazione nazionale già garantisce i diritti di migranti regolari e irregolari – ha fatto altresì riferimento alla ratifica di due convenzioni dell'OIL (la n. 143, Convenzione sulle migrazioni in condizioni abusive e sulla promozione della parità di opportunità e di trattamento dei lavoratori migranti, e la n. 189, Convenzione sul lavoro dignitoso per le lavoratrici e i lavoratori domestici) e all'impegno a promuovere il dibattito in materia a livello europeo.

[41] *Addendum*, par. 4, raccomandazioni 145.126 e 145.127. Cfr. anche l'*Addendum* al precedente *outcome report,* UN Doc. A/HRC/14/4/Add.1, raccomandazione n. 38. La sentenza della Cassazione menzionata è Cass., Sez. IV, sentenza 18 marzo 1996, n. 4904 (c.d. sentenza *Cambria*), ripresa e rafforzata dalla giurisprudenza successiva.

[42] *Addendum,* par. 5, raccomandazione 145.170.

[43] Per il resoconto della ventottesima sessione del Consiglio, nell'ambito della quale è stato discusso il *report* dell'Italia, si veda: http://www.ohchr.org.

Spicca, in questo senso, la persistente mancanza in Italia di una commissione indipendente per la tutela dei diritti umani – tema rispetto al quale il nostro Paese è stato più volte sollecitato da diversi *treaty bodies* e ha assunto precisi impegni[44]: senza tuttavia che i numerosi disegni di legge presentati in Parlamento dal 2000 a oggi riuscissero mai a essere approvati.

Ma vari sono gli esempi che possono citarsi: si pensi alla mancata introduzione del reato di tortura (censurata molto di recente dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, in relazione ai fatti del G8 di Genova)[45]; ai ritardi nella ratifica dell'OPCAT e nella nomina dei membri del Garante nazionale per i diritti dei detenuti; all'incompleto adeguamento allo Statuto della Corte penale internazionale; all'annoso dibattito in tema di riconoscimento giuridico delle coppie omosessuali, nonché in tema di punibilità degli atti omofobici[46]; all'assenza di norme che esplicitamente proibiscano il ricorso a punizioni di tipo fisico nei confronti dei bambini in ambito familiare[47]; all'insufficienza delle misure adottate per ridurre la durata dei processi, come evidenziato dalla Corte EDU; al persistere del problema del sovraffollamento carcerario; alla perdurante mancanza di una legge che disciplini adeguatamente il conflitto d'interessi; ai tempi lunghi per la riforma dei reati di ingiuria e diffamazione, ancora in discussione in Parlamento[48].

Spesso poi ciò che manca è lo stanziamento di fondi sufficienti: risorse sono infatti necessarie, tra l'altro, per i diversi "piani nazionali d'azione" anti-discriminatori; per l'efficace funzionamento dell'UNAR, nonché per quello del neonato Garante nazionale dei detenuti; per garantire adeguate condizioni di vita nei centri di accoglienza[49], nonché per migliorare l'integrazione dei migranti; per costituire

---

[44] Cfr. *supra*, nota 13.

[45] Cfr. Corte EDU, caso *Cestaro c. Italia*, ricorso n. 6884/11, 7 aprile 2015. La sentenza in oggetto ha peraltro impresso una notevole accelerazione all'iter legislativo: infatti, il testo licenziato dal Senato il 5 marzo 2014 (unificante i DDL. nn. 10, 362, 388, 395, 849, 874) è stato approvato dalla Camera il 9 aprile 2015, due giorni dopo la decisione. Tuttavia, essendo state apportate delle modifiche, il testo dovrà nuovamente passare il vaglio del Senato; inoltre, perplessità sono state espresse per il fatto che il DDL. in questione qualifica il reato di tortura come reato comune, e non come reato proprio perpetrabile esclusivamente da pubblici ufficiali.

Si tratta comunque di un progresso, se si considera che l'inadempienza dell'Italia risale almeno al 1989, anno in cui il nostro Paese ratificò la Convenzione contro la tortura.

[46] Il DDL. C.245 (approvato in testo unificato con C.280 e C.1071) ha incluso omofobia e transfobia tra i motivi di discriminazione penalmente sanzionati dalla c.d. Legge Mancino (L. 25 giugno 1993, n. 205): esso è stato adottato dalla Camera dei Deputati il 19 settembre 2013, ma non è stato ancora discusso in Senato.

[47] Il rigetto delle raccomandazioni sul punto da parte del Governo italiano appare sinceramente poco comprensibile.

[48] Né peraltro le modifiche in questione appaiono del tutto conformi alle raccomandazioni provenienti da varie ONG e da diversi organi internazionali (tra i quali UNESCO e Relatore speciale delle Nazioni Unite sul diritto alla libertà di opinione ed espressione). La proposta di legge attualmente al secondo esame del Senato, infatti, non decriminalizza l'illecito in questione, ma esclude solamente la pena della reclusione (si veda la proposta di legge S.1119-B, così come da ultimo modificata dalla Camera).

Anche nell'ambito del Consiglio d'Europa sono state avanzate diverse critiche alla legge in vigore e alle proposte di riforma: si veda, per un quadro completo, l'*Opinione* della c.d. Commissione di Venezia (*Opinion no. 715/2013,* 9 dicembre 2013), disponibile online all'indirizzo: www.venice.coe.int/.

[49] Quanto mai urgente, anche alla luce della decisione della Grande Camera della Corte EDU in *Tarakhel c. Svizzera* (ricorso n. 29217/12, 4 novembre 2014). Nel caso di specie – riguardante una famiglia afghana che chiedeva di non essere rimandata in Italia sulla base del regolamento Dublino, a causa delle condizioni insostenibili dei centri di accoglienza – i giudici hanno imposto alle autorità

un'efficiente istituzione nazionale indipendente; per rafforzare in generale la protezione dei gruppi vulnerabili; per ridurre la disoccupazione ecc.

In definitiva, anche se i progressi non mancano e meritano di essere segnalati, la strada da percorrere appare ancora lunga: ed è auspicabile che le raccomandazioni emanate nell'ambito di questo secondo ciclo di UPR – che peraltro riflettono le osservazioni e le perplessità espresse da numerose organizzazioni internazionali e regionali – non cadano nel vuoto, ma formino l'oggetto di un ampio confronto a livello nazionale, al fine di garantirne l'effettiva attuazione.

CHIARA T. ANTONIAZZI

svizzere di ottenere dall'Italia sufficienti garanzie circa l'adozione di adeguate misure di accoglienza per i ricorrenti, soprattutto in ragione della loro situazione di particolare vulnerabilità.