

Dottorato in Diritti umani: evoluzione, tutela e limiti Denominazione del Dipartimento  
di riferimento – IUS/09

**MECCANISMI UNIVERSALI DI MONITORAGGIO DEI  
DIRITTI UMANI ATTRAVERSO REPORTING:  
L'UNIVERSAL PERIODIC REVIEW DEL CONSIGLIO DEI  
DIRITTI UMANI DELLE NAZIONI UNITE**

IL DOTTORE

**JESSICA CERNIGLIARO**

IL COORDINATORE

**CH.MO PROF. ALDO SCHIAVELLO**

IL TUTOR

**CH.MO PROF. ALDO SCHIAVELLO**

CO TUTOR

**CH.MO PROF. ANDREA PIRAINO  
CH.MO PROF. FULVIO  
VASSALLO PALEOLOGO**

CICLO XXIV  
ANNO CONSEGUIMENTO TITOLO 2016



*Prefazione*

INTRODUZIONE

... 11

PARTE I

*1. Posizione della Commissione all'interno del sistema istituzionale creato  
dalla Carta delle Nazioni Unite*

... 30

*2. Il mandato di promozione della Commissione dei diritti dell'uomo: in  
particolare, i rapporti periodici sui diritti umani*

... 40

*a) Risoluzione ECOSOC 624 B (XXII) 21 agosto 1956 istitutiva dei  
rapporti periodici sui diritti dell'uomo*

*i. Rapporti triennali (1954-1966): estratti*

*ii. Rapporti sulla libertà d'informazione*

*iii. Il comitato dei rapporti periodici*

*iv. Le Organizzazioni Non Governative*

*b) Risoluzione ECOSOC 1074 C (XXXIX) 28 luglio 1965,  
modificativa della procedura dei rapporti periodici sui diritti  
dell'uomo*

*v. Rapporti triennali (1966-1979): estratti*

*vi. Alcune considerazioni di medio periodo sui rapporti  
periodici*

*vii. Ulteriori sviluppi nella procedura dei rapporti periodici*

*viii. Considerazioni finali sull'impatto del sistema dei rapporti periodici sul mandato di promozione della Commissione diritti umani*

*3. La riforma della Commissione dei Diritti Umani e l'istituzione del Consiglio dei Diritti Umani*  
... **77**

*4. Lo status del Consiglio dei diritti dell'uomo*  
... **84**

*5. Il riesame dello status istituzionale e del lavoro del Consiglio dei diritti dell'uomo*  
... **91**

## PARTE II

*1. La Revisione Periodica Universale nell'architettura istituzionale del Consiglio dei diritti dell'uomo*  
...**98**

*a) Gruppo di lavoro sulla Revisione Periodica Universale nell'Institution Building Process e negoziazione del punto 6 «Universal Periodic Review» (UPR) nell'Agenda del Consiglio dei diritti dell'uomo*

*i. Principi, obiettivi e modalità dell'UPR*

*ii. Parametri normativi e documenti base dell'UPR*

iii. *Periodicità e “follow-up”*

2. *Il coordinamento con le istituzioni per la tutela dei diritti umani in Italia*

*... 135*

*a) Considerazione della Revisione Periodica Universale nelle indagini conoscitive sui livelli e i meccanismi di tutela dei diritti umani della Commissione Straordinaria per la promozione e la tutela dei diritti umani del Senato della Repubblica e del Comitato Permanente della Camera dei Deputati, legislature XVI e XVII*

3. *La presentazione dell'Italia al Consiglio dei diritti dell'uomo nella*

*Revisione Periodica Universale*

*...145*

4. *Le raccomandazioni “peer to peer” all'Italia nella Revisione Periodica*

*Universale e il “follow-up”*

*... 156*

CONCLUSIONE	<i>... 197</i>
BIBLIOGRAFIA	<i>... 206</i>
APPENDICE	<i>... 233</i>

## ELENCO DELLE ABBREVIAZIONI

AG: ASSEMBLEA GENERALE DELLE NAZIONI UNITE

CARA: CENTRO DI ACCOGLIENZA PER RICHIEDENTI ASILO

CAT: CONVENZIONE INTERNAZIONALE CONTRO LA TORTURA

CDFUE: CARTA DEI DIRITTI FONDAMENTALI DELL'UNIONE EUROPEA

CEDAW: CONVENZIONE CONTRO OGNI FORMA DI DISCRIMINAZIONE NEI CONFRONTI DELLE DONNE

CEDU: CONVENZIONE EUROPEA PER LA SALVAGUARDIA DEI DIRITTI UMANI E DELLE LIBERTÀ FONDAMENTALI

CGE: CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA

CIDU: COMITATO INTERMINISTERIALE DEI DIRITTI UMANI

CIE: CENTRO DI IDENTIFICAZIONE ED ESPULSIONE

CM: COMITATO DEI MINISTRI DEL CONSIGLIO D'EUROPA

CoE: CONSIGLIO D'EUROPA

CPED: CONVENZIONE INTERNAZIONALE PER LA PROTEZIONE DI TUTTE LE PERSONE DALLE SPARIZIONI FORZATE

CPI: CORTE PENALE INTERNAZIONALE

CRC: CONVENZIONE SUI DIRITTI DELL'INFANZIA

ECOSOC: CONSIGLIO ECONOMICO E SOCIALE DELLE NAZIONI UNITE

FAO: ORGANIZZAZIONE PER L'ALIMENTAZIONE E L'AGRICOLTURA

FRA: AGENZIA PER I DIRITTI FONDAMENTALI DELL'UNIONE EUROPEA

ICCPR: PATTO INTERNAZIONALE SUI DIRITTI CIVILI E POLITICI ICERD: CONVENZIONE INTERNAZIONALE PER L'ELIMINAZIONE DI OGNI FORMA DI DISCRIMINAZIONE RAZZIALE

ICESCR: PATTO INTERNAZIONALE SUI DIRITTI ECONOMICI, SOCIALI E CULTURALI

ICRMW: CONVENZIONE INTERNAZIONALE SULLA PROTEZIONE DEI DIRITTI DI TUTTI I LAVORATORI MIGRANTI E DEI MEMBRI DELLE LORO FAMIGLIE

LGBT/LGBTI: PERSONE LESBICHE, GAY, BISESSUALI, TRAN-SESSUALI (E INTERSESSUATE)

MIUR: MINISTERO DELL'ISTRUZIONE, DELL'UNIVERSITÀ E DELLA RICERCA

NATO: ORGANIZZAZIONE DEL TRATTATO DEL NORD ATLANTICO

ODIHR: UFFICIO PER LE ISTITUZIONI DEMOCRATICHE E I DIRITTI UMANI DELL'OSCE

OHCHR: ALTO COMMISSARIO DELLE NAZIONI UNITE PER I DIRITTI UMANI

OIL: ORGANIZZAZIONE INTERNAZIONALE DEL LAVORO

OIM: ORGANIZZAZIONE INTERNAZIONALE PER LE MIGRAZIONI

OMS: ORGANIZZAZIONE MONDIALE PER LA SANITÀ

ONG: ORGANIZZAZIONI NON-GOVERNATIVE

OPCAT: PROTOCOLLO FACOLTATIVO ALLA CONVENZIONE CONTRO LA TORTURA

OSCE: ORGANIZZAZIONE PER LA SICUREZZA E LA COOPERAZIONE IN EUROPA

PE: PARLAMENTO EUROPEO

PESC: POLITICA ESTERA E DI SICUREZZA COMUNE DELL'UNIONE EUROPEA

PSDC: POLITICA DI SICUREZZA E DIFESA COMUNE

SPRAR: SISTEMA DI PROTEZIONE PER RICHIEDENTI ASILO E RIFUGIATI

TFUE: TRATTATO SUL FUNZIONAMENTO DELL'UNIONE EUROPEA

TFUE: TRATTATO DI FUNZIONAMENTO SULL'UNIONE EUROPEA

UE: UNIONE EUROPEA

UNAR: UFFICIO PER LA PROMOZIONE DELLA PARITÀ DI TRATTAMENTO E LA RIMOZIONE DELLE DISCRIMINAZIONI FONDATE SULLA RAZZA E SULL'ORIGINE ETNICA

UNDP: PROGRAMMA DELLE NAZIONI UNITE PER LO SVILUPPO

UNESCO: ORGANIZZAZIONE DELLE NAZIONI UNITE PER L'EDUCAZIONE, LA SCIENZA E LA CULTURA

UNHCR: ALTO COMMISSARIO DELLE NAZIONI UNITE PER I RIFUGIATI

UPR: ESAME PERIODICO UNIVERSALE

## *Prefazione*

*Nell'apprensione del fenomeno storico che ha visto l'emersione della categoria giuridica dei diritti umani, non può tralasciarsi il cambiamento nelle istituzioni e negli strumenti normativi. In esito alla codifica dei diritti umani, le istanze di tutela sottostanti non possono ancora dirsi interamente soddisfatte, né può considerarsi esaurita l'azione normativa di adeguamento alle esigenze della realtà sociale che si rinnova.*

*La presente trattazione elegge come campo d'osservazione il Consiglio dei diritti umani delle Nazioni Unite ed, in particolare, il meccanismo di garanzia dell'Universal Periodic Review (UPR) o Revisione Periodica Universale, che consta della verifica attraverso reporting da parte degli Stati membri delle Nazioni Unite dei loro obblighi di natura giuridica ed impegni in materia di diritti umani.*

*In considerazione delle percettibili elasticità e mobilità dei confini che delineano l'ambito dei diritti umani, appare di interesse la scelta di un metodo di peer-review, imperniato sulla cooperazione,<sup>1</sup> ai fini del monitoraggio periodico degli Stati rispetto ai loro obblighi giuridici in materia.*

*Deve risalirsi all'origine dell'istituzione preposta alla tutela dei diritti umani nella cornice delle Nazioni Unite, la Commissione dei diritti umani, per volgere con consapevolezza l'attenzione al funzionamento dei meccanismi vigenti del Consiglio dei*

---

<sup>1</sup> Pisillo Mazzeschi, R., *Universal Periodic Review: controllo sull'adempimento di obblighi giuridici o meccanismo di cooperazione politica e diplomatica?*; Gitti, A., *L'Universal Periodic Review del Consiglio dei diritti umani: luci ed ombre della nuova procedura di controllo del rispetto dei diritti umani da parte degli Stati*, «Diritti umani e diritto internazionale» 1, 2008, rispettivamente pp. 107-117 e pp. 119-130.

*diritti. Deve spiegarsi il perché, pur in costanza dello sviluppo di un sistema di Convenzioni vertenti sui diritti umani, alla quale l'attività della Commissione è stata largamente dedicata, e dei relativi meccanismi a garanzia, non si è potuto abbandonare il riferimento alla tecnica ed agli strumenti del soft law.*

*Dal controllo paritario tra Stati può attendersi quel grado di efficacia che è solo negli auspici scevro dai condizionamenti dello "stato di salute" delle istituzioni politiche e delle strutture economiche dei Paesi, così come non è scindibile dal tessuto culturale, a meno di obliare la dimensione storica in cui sono intagliati i diritti fondamentali.*

## INTRODUZIONE

Nell'introdurre l'argomento di trattazione, conviene richiamarsi al legame che unisce i membri di una comunità politica, reputando che le entità simboliche che dominano lo scenario contemporaneo: i diritti umani (cioè l'individuo o la persona) e le comunità nazionali (l'autorità politica nelle vesti tradizionali dello Stato) e internazionale siano in un rapporto di necessario e reciproco condizionamento.<sup>2</sup>

A proposito dell'Organizzazione internazionale è rimarcato, che: «Con lo statuto delle Nazioni Unite siamo giunti all'ultimo atto di quel processo di successive e sempre più larghe unificazioni dei gruppi umani in cui consiste la storia della civiltà. È un atto che potrà essere lungo o breve, pacifico o drammatico. Ma è certo che una volta entrati in questo movimento, non possiamo più tornare indietro».<sup>3</sup>

È evidente che il mutamento degli equilibri mondiali impone di osservare il modello di cooperazione internazionale ad oggi esistente, ai fini di valutare se sia, ancora, suscettibile di tenere unito il complesso di Stati, oggi assai più esteso rispetto alla composizione originaria dell'ONU, in rapporto alle finalità dell'azione istituzionale. Nella Carta delle Nazioni Unite è posto il principio per cui i diritti umani sono materia d'interesse internazionale, pur se la connessa funzione di protezione dei diritti dell'uomo è ivi concepita come un fine sussidiario dell'ONU, ossia funzionale al mantenimento della pace e della sicurezza internazionale. Il componimento dei volatili interessi statuali nel segno della ricerca di un principio superiore alla sovranità non

---

<sup>2</sup> Viola, F., *I diritti umani tra cittadinanza e comunità internazionale*, «Orientamenti sociali», 1, 1996, [http://www1.unipa.it/viola/Cittadinanza\\_diritti.pdf](http://www1.unipa.it/viola/Cittadinanza_diritti.pdf).

<sup>3</sup> Bobbio, N., prefazione a *Le Nazioni Unite e l'organizzazione internazionale*, SIOI, Roma, 1951.

elimina il dato per il quale le nazioni che si sono unite, originariamente, nel 1945, e successivamente, nel progressivo allargamento dell'Organizzazione internazionale, sono rimaste Stati sovrani. Nel tempo, il riconoscimento del nesso inscindibile tra il mantenimento della pace, che è preordinato alla garanzia del rispetto dei diritti umani e, al contempo, debitore di essa, ha elevato la promozione e la protezione dei diritti umani al rango di fine primario dell'ONU.

Rispetto al contenuto e alla portata dei «diritti umani» e delle «libertà fondamentali», l'adozione del testo finale della Dichiarazione Universale dei diritti dell'uomo del 10 dicembre 1948 ha articolato l'enunciato della Carta in un catalogo di diritti specifici tutelati dall'Organizzazione e realizzati da ciascuno Stato nel suo ordinamento nazionale. I diritti sanciti nella Dichiarazione sono stati riaffermati, con maggior dettaglio e precisione, nel Patto sui Diritti Civili e Politici e nel Patto sui Diritti Economici, Sociali e Culturali.<sup>4</sup> In questa negoziazione della portata e del contenuto dei

---

<sup>4</sup> Tra il 1945 e il 1960 la questione dello status della persona umana emerge soprattutto in relazione a due tematiche: la prima, quella della natura del diritto di sovranità territoriale, considerato come un diritto alla protezione «di beni sostanziali di individui» (Barile); la seconda, quella dello status della persona umana in diritto internazionale, per la quale gli individui sono da riguardarsi come «centri d'interessi, suscettibili e degni di protezione internazionale» (Sperduti). La dottrina internazionalistica italiana si manifesta attenta a cogliere gli sviluppi della tutela dei diritti dell'uomo, negli anni 1960-1970, trovandosi occupata nell'esegesi degli strumenti normativi internazionali in materia, a partire dalle opportunità (garanzie dei diritti) e dalle criticità (esigenza di specificare tali diritti) prospettate nella Dichiarazione Universale. Segni comuni della produzione della dottrina, nel decennio 60-70, consistono nella rilevanza autonoma che è attribuita agli interessi della persona e nella percezione che la tutela dei suddetti interessi, declinati nei diritti individuali, si appoggi ai poteri delle competenti istituzioni internazionali (Cassese). In concomitanza degli avvenimenti storici della fine degli anni '80, l'evoluzione della dottrina contempla la questione del rispetto della persona come centrale nell'ordinamento internazionale, portando a maturazione tendenze che erano già state riscontrate nella dottrina (Sperduti, Cassese). De Sena, P., *La dottrina*

diritti, le diverse strutture politiche, sociali, culturali degli Stati sono state soppesate, al fine del raggiungimento di un'adesione tendenzialmente universale.<sup>5</sup>

I diritti umani della Dichiarazione universale del 1948, contestualizzati storicamente nella stagione postbellica, sono diritti di protezione della dignità umana: prescindono volutamente da una determinata giustificazione e sono dettati dal richiamo esistenziale ad una comune umanità.<sup>6</sup> Sono universali non solo quanto ai loro titolari (come lo erano i diritti naturali), ma anche e soprattutto rispetto agli obbligati.<sup>7</sup> Essi indicano il valore che ogni identità umana deve avere agli occhi degli altri, in primo luogo delle istituzioni nazionali e internazionali e, più in generale, del potere politico ed economico, attivando una responsabilità giuridica universale.<sup>8</sup> Gli Stati, entità culturali e politiche, riconoscono questi diritti (molti della tradizione dei diritti naturali) tanto da auto-obbligarsi nei confronti dei loro titolari.<sup>9</sup>

La locuzione «diritti dell'uomo e libertà fondamentali» combina due diversi concetti, che sono distinguibili secondo la loro accezione letterale.<sup>10</sup> I diritti umani abbracciano

---

*internazionalistica italiana e la tutela internazionale dei diritti umani*, «Diritti umani e diritto internazionale», 6 (2012) pp. 513-537.

<sup>5</sup> «Despite this progress, these efforts were far from a comprehensive approach to human rights. Treaties were concluded ad hoc, based on the salience of particular issues, but without serious institutional support. Their geographical reach was limited and important power often opted out. Some were nonbinding». Simmons, Beth A., *Mobilizing for human rights, International law in domestic politics*, Cambridge University Press, Cambridge, 2009, p. 38.

<sup>6</sup> Viola, F., *Chiesa, diritti umani e legge naturale* in Dialoghi, 13 (2), 2013, pp. 93-97 reperibile all'indirizzo [http://www1.unipa.it/viola/Chiesa\\_%20diritti\\_umani.pdf](http://www1.unipa.it/viola/Chiesa_%20diritti_umani.pdf).

<sup>7</sup> Viola, F., *Diritti e differenze*, Dialoghi, (2), 2015 [http://www1.unipa.it/viola/Diritti\\_e\\_differenze.pdf](http://www1.unipa.it/viola/Diritti_e_differenze.pdf).

<sup>8</sup> Viola, F., *Diritti e differenze*, cit.

<sup>9</sup> *Ivi*.

<sup>10</sup> «Alors que le préambule contient les expressions “les droits fondamentaux de l’homme”, “la

«quelle libertà, immunità e benefici che, secondo valori comunemente accettati, tutti gli esseri umani dovrebbero essere in grado di invocare come diritto della società nella quale essi vivono».<sup>11</sup> È insita nel tentativo di definizione dei diritti umani, qual è quella or ora accennata, la tensione tra la comunanza rintracciabile nella matrice linguistica dell'aggettivo umano (da "humus"), che rimanda alla madre terra, dispensatrice di eguali benefici ai suoi figli, e le attribuzioni giuridiche distintive, *in primis* la cittadinanza, entro quella società che è emanazione della "terra patria". È condiviso che i diritti dell'uomo sono vocati a proteggere l'esercizio della libertà all'interno di contesti sociali cooperativi<sup>12</sup>, e che l'istituzione politica suprema, conclusiva dell'organizzazione sociale, così come storicamente s'è formata nella modernità, è lo Stato. Ora, non ci si può nascondere dall'evidenza che l'attrazione particolaristica della cittadinanza, quale riferimento ad una o più determinate comunità politiche, si pone in

---

dignité et la valeur de la personne humaine" et "légalité de droits des hommes et des femmes", dans les dispositions de la Charte relatives aux droits de "l'homme, c'est-à-dire aux Articles 1 (3), 13 (1) (b), 55 (c), 62 (2) et 76, figurent les termes "droits de l'homme et libertés fondamentales" et à l'Article 68 "droits de l'homme". Dans la pratique, on a considéré la notion de "libertés fondamentales" comme s'intégrant dans la notion plus large de "droits de l'homme". Bien que dans certaines résolutions, on ait employé pour désigner certains droits, les mots "libertés fondamentales" seulement, il ressort d'autres résolutions que l'on n'a pas eu l'intention d'établir une distinction entre "libertés fondamentales" et droits de l'homme" ». Article 55, paragraphe 147 Résumé de la pratique suivie par les organes des Nations Unies, United Nations Publications, reperibile al sito delle Nazioni Unite <http://www.un.org/law/repertory/>

<sup>11</sup> Henkin, L., « Human Rights » in *Encyclopedia of Public International Law II*, Rudolf Bernhardt, Peter Macalister-Smith, Max-Planck-Institut for Comparative Public Law and International Law, North-Holland Elsevier, 1992, p. 886.

<sup>12</sup> Viola, F., *I diritti umani tra cittadinanza e comunità internazionale*, cit.

controtendenza rispetto alla spinta universalistica dei diritti medesimi.<sup>13</sup>

I confini territoriali dello Stato, fino a ieri, lo descrivevano quale luogo principale dell'istituzionalizzazione dell'identità collettiva e introducevano una corrispondenza tra le identità politiche e culturali. In questa cornice, «libertà fondamentali» è un'espressione che figura nelle Costituzioni degli Stati e indica le norme che proteggono gli individui dall'interferenza da parte delle autorità pubbliche. A rigore, non si tratta più di «diritti naturali», ma di «diritti umani» positivi, cioè *lato sensu* «culturali».<sup>14</sup> È da osservare, poi, come nelle contemporanee società il problema di libertà si ponga non più all'interno del sistema politico strettamente inteso, ma nel sistema sociale nel suo complesso, rivelando la prospettiva della libertà umana nel senso più ampio, come libertà di sviluppare tutte le risorse della propria natura, al di là della prospettiva essenziale delle libertà civili e politiche.<sup>15</sup>

Giova considerarsi che la formulazione delle disposizioni costituzionali che proclamano diritti fondamentali rinvia, in parte, al linguaggio comune e, in parte, a valori etico-politici e che questi ultimi, in una società pluralista, sono controversi. In materia di diritti umani si pone sempre l'ostacolo legato alla percezione dell'imposizione di una moralità esterna. Infatti, le formulazioni dei diritti umani,

---

<sup>13</sup> «Questo processo di disappartenenza tendente verso una società globale si offre quasi naturalmente come un sostegno per i diritti umani. Non sono forse essi originariamente diritti dell'uomo astratto, a prescindere dalle differenze culturali, religiose, razziali, sessuali e linguistiche?». Viola, F., *Diritti umani. Universalismo, globalizzazione e multiculturalismo* in AA.VV. *Nuova geografia dei diritti umani* (Atti convegno Palermo 29 aprile 2005), Cesvop, Palermo 2007, 13-26, p. 15.

<sup>14</sup> Viola, F., *Diritti e differenze*, cit., p. 32.

<sup>15</sup> In Bobbio è accentuato il risvolto del tema della libertà, che impone di considerare il livello della società civile in sé, ad intendere che non importa che l'individuo sia libero “dallo Stato”, se poi non è libero “nella società”. Bobbio, N., *Eguaglianza e libertà*, Einaudi, Torino, 1995.

necessariamente vaghe e indeterminate, sono «solo la punta di un *iceberg* che ha come sua base nascosta un'articolazione complessa di dottrine politiche e morali altamente controverse».<sup>16</sup> Acquisito che persino i termini più precisi ed empiricamente determinati possono produrre incertezza a fronte d'istanze imprevedibili ed inimmaginabili,<sup>17</sup> a maggior ragione ciò vale per i diritti fondamentali, che non solo presuppongono il valore etico-politico bensì lo evocano entro la stessa loro formulazione. Si comprende, così, il perché i diritti dell'uomo, introiettati nelle carte costituzionali, assurgendo a diritti fondamentali, abbiano raggiunto un grado di efficacia importante, purtuttavia ancora incompleto.

L'ancoraggio al “minimo etico identitario” nel costituzionalismo moderno e nell'insieme di valori e principi ad esso sottesi, in particolare i principi di dignità umana, libertà e uguaglianza, pari rispetto di ciascun individuo si rivela non più tanto stabile nel rinnovato contesto di pluralità dei livelli di giustizia e di frammentate concezioni della ragione pubblica, del bene comune, *etc.*

La locuzione “diritti umani” ha cambiato di significato e questo non è cosa irrilevante.<sup>18</sup>

Conseguentemente, l'interpretazione e l'attuazione degli stessi valori costituzionali richiedono una rinnovata sensibilità ed esigono una nuova ragione, che non può più

---

<sup>16</sup> Viola, F., *Diritti umani e scienza giuridica*, in “Diritti umani e diritto internazionale”, Milano, Franco Angeli editore, 2007, I, citazione a p. 92.

<sup>17</sup> Frederick Schauer si richiama a Friedrich Waismann: «Waismann observed that even the most precise and carefully delimited empirical terms might nevertheless produce uncertainty in the face of unforeseen and virtually unimaginable instances.» Schauer, F., *On the open texture of law*, September 13, 2011. Reperibile all'indirizzo web <http://ssrn.com/abstract=1926855> o <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1926855>

<sup>18</sup> Viola, F., *Chiesa, diritti umani e legge naturale*, cit.

essere soltanto quella “di Stato” (*lato sensu*, come paradigma di ragionevolezza d’una società nazionale in sé compiuta).

Le giustificazioni<sup>19</sup> o, in altra espressione, il fondamento dei diritti, seppur possono venire messi da parte nel frangente della proclamazione dei diritti, ritornano con prepotenza nella fase della loro implementazione. L’opera di concretizzazione dei diritti nei contesti nazionali si risolve in un dibattito circa le ragioni che rendono fondamentali certi diritti, non meno che sulle condizioni materiali per realizzarli. Simili ragioni, relative a fatti o a valori, dalle quali pur dipende la prescrizione giuridica, non sono incontrovertibili, dacché si tratta del campo aperto della ragion pratica.<sup>20</sup> Così si esprime Pariotti: «Anche limitati all’ambito della democrazia costituzionale, i diritti umani possono sollevare problemi di giustificazione, in virtù del pluralismo ad essi interno. I diritti umani e i diritti fondamentali risultano oggi esposti ad una crisi di giustificazione e di legittimazione anche negli stati costituzionali e liberal-democratici, principalmente per effetto del carattere multiculturale assunto dalle società contemporanee.»<sup>21</sup> Portando il discorso ad una considerazione di sintesi, seppur sempre rivedibile, la mancanza di un substrato culturale unitario supporterebbe, oltre che l’evidenza delle diverse concezioni del bene nella società, anche il convincimento che il pluralismo sia un valore da preservare, forse il (meta-) valore più importante.<sup>22</sup>

Muovendo all’analisi del meccanismo di monitoraggio del Consiglio dei Diritti Umani, questo sfocia nell’adozione di raccomandazioni, atti che, com’è noto, non

---

<sup>19</sup> Giustificazioni, cioè «differenti modi di concepire la legge della ragione». Ibidem.

<sup>20</sup> Viola, F., *Il futuro del diritto*, Lectio magistralis di commiato, 26 novembre 2012.

<sup>21</sup> Aldo Schiavello cita Elena Pariotti, *I diritti umani. Tra giustizia e ordinamenti giuridici*, Torino, Utet, 2008 in Schiavello A., *Diritti umani e pluralismo tra argomentazione e negoziazione*, «Ragion pratica», n° 34, 2010, pp. 129-150, citazione a p. 136.

<sup>22</sup> Pino, G., *Il linguaggio dei diritti* in « Ragion pratica », 31, 2008, pp. 393-409.

producono di per sé alcun effetto giuridicamente vincolante:<sup>23</sup> «It might be recalled that recommendations [...] merely urge the State to engage in a lawful behaviour.» «[...] it is taken into account that a recommendation is an act typical of the existing international organizations and that a large number of them is adopted in any field and for the most different purposes, but always and only to urge States, if they wish, to behave accordingly».<sup>24</sup>

Senza potersi addentrare in un discorso che ambisca a essere esaustivo, si deve dar conto che in dottrina v'è una certa discordanza sulla consistenza della categoria del soft law nel corpus del diritto internazionale pubblico<sup>25</sup>. Con la dovuta cautela, può almeno

---

<sup>23</sup> «La pressione esercitata da un organo internazionale mediante la adozione di un atto contenente una riprovazione o una “censura” può ben configurarsi come sanzione sociale, che arreca indubbiamente un danno al prestigio e alla credibilità di quello Stato presso gli altri Stati e presso l’opinione pubblica interna e internazionale. [...] A questo genere di sanzione sociale possono aggiungersi poi taluni ulteriori effetti indiretti, derivanti in sostanza dal rinvio che alle prese di posizione della Commissione venga fatto nel quadro della politica di cooperazione allo sviluppo o, più in generale, della politica estera di alcuni Stati. In ordine a tali eventuali effetti indiretti va, tuttavia, riconosciuto, da una parte, che esiste una chiara tendenza degli Stati a subordinare l’adozione di misure di ritorsione nei confronti di Stati che violano i diritti umani a valutazioni proprie, valutazioni nelle quali la questione del rispetto dei diritti umani viene spesso strumentalizzata a scopi politici, economici o strategici estranei.» Marchesi A., Palmisano, G., *Il sistema di garanzia dei diritti umani delle Nazioni Unite tra limiti intrinseci e tentativi di riforma*, *Costituzionalismo.it* 1/2006 reperibile all’indirizzo <http://www.costituzionalismo.it/articoli/208/>.

<sup>24</sup> Conforti, B., Focarelli, C., *The Law and practice of the UN*, Nijhoff, 2010, pp. 404-5.

<sup>25</sup> Jan Klabbers non riconosce alcuna specificità alla categoria degli strumenti cosiddetti di soft law, a partire dalla considerazione che, in fase di formazione del diritto, il diritto tutto risponda a logiche di accordo politico e che, pur argomentando diversamente, qualsivoglia distinzione sfumerebbe nel comune denominatore della fase applicativa del diritto. Klabbers, J., *The redundancy of soft law*, 65 «Nordic Journal of International Law» (1996) 167-182; Id., *The Undesirability of Soft Law*, 67 «Nordic Journal of International Law» (1998) 381-391.

ricavarsi un indirizzo comune a certa dottrina che ricollega effetti giuridici di qualche tipo, seppure “relativi” o *minoris generis* alla categoria.

McMahon ha contribuito ad un’analisi del meccanismo di Revisione Periodica Universale a partire dalla teoria della scelta razionale. Lo studio propone che gli Stati, nella Revisione Periodica Universale, reciprocamente s’indirizzano e accettano quelle raccomandazioni che comportano minori sacrifici. Il “rating” delle raccomandazioni è sulla base del livello d’azione richiesto. La tesi principale è che la percentuale delle raccomandazioni accettate dagli Stati declina in relazione all’aumento del “costo” (nei termini di *bargaining* politico e di impatto economico-finanziario) correlato all’accettazione delle suddette raccomandazioni.

La ricaduta delle raccomandazioni UPR sulle pratiche dello Stato destinatario è direttamente proporzionale alla “morbidezza” dei contenuti, cioè della loro accettabilità in considerazione delle leggi e delle pratiche nello Stato.<sup>26</sup> L’analisi di McMahon è, poi, associata ai gruppi regionali, intersecando il tema oggetto della raccomandazione e il

---

<sup>26</sup> *Category 1* Recommendation directed at Recommending States, or calling upon the SuR to request technical assistance, or share information (Example of verbs: call on, seek, share); *category 2* Recommendation emphasising continuity (Example of verbs: continue, maintain, persevere, persist, pursue); *category 3* Recommendation to consider change (Example of verbs: analyse, consider, envisage, envision, examine, explore, reflect upon, revise, review, study); *category 4* Recommendation of action that contains a general element (Example of verbs: accelerate, address, encourage, engage with, ensure, guarantee, intensify, promote, speed up, strengthen, take action, take measures or steps towards); *category 5* Recommendation of specific action (Example of verbs: conduct, develop, eliminate, establish, investigate, undertake; as well as legal verbs: abolish, accede, adopt, amend, implement, enforce, ratify). Categorizzazione messa a punto a partire dagli studi di McMahon in collaborazione con UPR Info.

grado di accettazione da parte degli Stati per gruppo regionale, con enfasi sul grado di «democraticità» di uno Stato (standards di Freedom House).<sup>27</sup>

Simile lettura è imperniata su di una classificazione per grado di precisione delle raccomandazioni che richiama un correlativo potenziale di effettività.<sup>28</sup> La premessa è che se lo Stato accetta una certa raccomandazione, s’impegna a implementarla. Se è intuitivo che quanto più una raccomandazione è precisa, tanto più potrà essere monitorata nelle sedi istituzionali preposte e nell’azione importante della società civile, è anche vero che una raccomandazione specifica potrebbe richiedere un livello di azione minimo o basso (per esempio: «considerare la ratifica di un trattato»). Ancora, potrebbe darsi che una raccomandazione specifica e “action-oriented” possa essere implementata attraverso atti puramente formali, così da non conseguire l’effetto auspicato di effettiva tutela. Specularmente, si potrebbe dare che alcuni Stati rivolgano intenzionalmente delle raccomandazioni del tipo considerato allo scopo di non incidere sostanzialmente sul Paese alleato. In buona sostanza, distinguendo tra implementazione parziale e totale e ponendo la centralità del dato temporale (implementazione di medio termine e di lungo

---

<sup>27</sup> Rispetto all’analisi del meccanismo UPR imperniata sui criteri della scelta razionale, si potrebbe avanzare il dubbio che essa dissimuli che lo stesso habitus “razionale” è il prodotto di una condizione economica particolare, quella definita dal possesso del capitale economico e culturale necessario per cogliere l’occasione potenziale di scelta. Osserva Bourdieu, a proposito della teoria della scelta razionale, che essa non considera le razionalità multiple che reggono i diversi campi che compongono il mondo sociale. È considerata arbitraria la generalizzazione della nozione di “interesse” all’insieme dello spazio sociale: esistono, infatti, tante forme d’interesse, o di libido à la Bourdieu, quanti sono i campi. Non solo queste godono di relativa autonomia, ma, cosa ben più rilevante, in molti casi sono assolutamente incommensurabili.

<sup>28</sup> In uno studio aggiornato al 2014 sul programma di *follow-up* all’UPR “Beyond promises: the impact of the UPR on the ground” UPR Info suggerisce Raccomandazioni SMART (specific, measurable, achievable, relevant, and time-bound). Disponibile al sito web [http://www.upr-info.org/sites/default/files/general-document/pdf/2014\\_beyond\\_promises.pdf](http://www.upr-info.org/sites/default/files/general-document/pdf/2014_beyond_promises.pdf)

periodo), le combinazioni binarie suggerite: raccomandazione forte – implementazione certa, raccomandazione debole – implementazione incerta possono non essere esaustive.

In letteratura vi è poi lo studio di Cowan, che muove dai diritti umani come pratica sociale globale emergente,<sup>29</sup> e contestata, entro le pratiche della *governance* neoliberale. La ricerca antropologica sui diritti umani, nel dar conto della disgiunzione norme globali/intendimenti locali, attribuisce rilievo ai processi di *traduzione*, ossia di adattamento del diritto internazionale dei diritti umani ai contesti locali, come requisito di autenticità e prerequisito per l'accettazione/concretizzazione. Quantunque, il locale appare lungi dall'essere riferimento incontestato proprio sotto quel profilo dell'unitarietà degli intendimenti.<sup>30</sup>

---

<sup>29</sup> Cowan prende a riferimento la teoria dei diritti umani di Charles Beitz ” (Beitz, C., *The Idea of Human Rights*). Distaccandosi tanto dalle teorie naturalistiche dei diritti umani (protezione di caratteristiche che pertengono all'essere umano “in quanto tale”), quanto da quelle del consenso (i diritti umani oggetto di accordo morale) che sottendono entrambe una *petitio principii*, ossia l'asserzione di autorità che si estende sulla pratica internazionale dei diritti umani, Beitz difende una teoria dei diritti umani che si fonda sulla premessa metodologica che la concezione filosofica dei diritti umani debba conformarsi alla pratica internazionale di diritti umani.

<sup>30</sup> «*Prima facie* human rights and normative pluralism appear as conflicting instances, and this is confirmed from various empiric situations. Human rights as expression of national and international legal system, centralization of law, of an universalistic ideology founded on Western values. Normative pluralism as expression of decentralization, community powers, traditional law, social and cultural pluralism, local values and norms. But this is not always true: many communities, local powers, social movements assume the language of rights in opposition to national states and international policies. Normative pluralism often involves also human rights. [...] Legal pluralism has also attracted the attention of legal science. Some lawyers have found, in legal pluralism an useful approach for dealing with new types of legal situations and their complex relations. Referring to a plurality of legal sources, not all of them recognized and absorbed by the state legal system, is no longer the preserve of anthropologists or legal sociologists.» Facchi, A., *Human Rights in Practice and Normative Pluralism: the Legal*

Nell'individuazione della natura dell'esercizio di UPR, Cowan è guidata dalla domanda: «Come funziona l'UPR come meccanismo regolativo?». Lo studio evidenzia come gli attori producano l'UPR e come l'UPR, di rimando, abbia effetti sugli attori. Le proposte principali sono le seguenti: che l'UPR crei un campo politico;<sup>31</sup> che questo campo politico ampli lo spazio di confronto e abiliti le categorie esistenti di attori a presentarsi e ad agire in un nuovo modo; che accanto al principio di “self-auditing sovereignty”<sup>32</sup> sia integrato il ruolo di “other-auditing sovereignty”.<sup>33</sup> La Revisione

---

*Anthropological Approach*, Summer School 2013: «Between Norms, Facts and Rhetoric», Dottorato in Diritti Umani, Università degli Studi di Palermo.

<sup>31</sup> «The UPR is a space – albeit one of many spaces in the UN context – where state sovereignty is performed as each state gives an account of itself in relation to “its” human rights situation. Importantly, the UPR reinforces through repetition not only the normality of being a sovereign state, but also the idea that it is the state, and its policies, which are responsible for both violations and realizations of human rights. The UPR can be seen as a *ritual of state responsabilisation* in relation to human rights.» Cowan, J. K., « *The Universal Periodic Review as a Public Audit Ritual: An Anthropological Perspective on Emerging Practices in the Global Governance of Human Rights* », in *Human Rights and the Universal Periodic Review*, cit., p. 78.

<sup>32</sup> «The public audit ritual is thus the tip of the iceberg of a set of practices that the UPR has set in train and that stretches across time and space. We can see these practices, all of which are geared toward identifying human rights problems and formulating solutions, as contributing to the intensification of an already existing (but rarely so-described) state subject: the ‘self-auditing sovereignty’.» Ibidem, p. 73.

<sup>33</sup> The UPR (...) is universal not only in subjecting all states to review, but also in creating an expectation that (potentially) all states will review all other states, or at least, as many as their resources allow. In effect, it creates a new role for the Participating Government: that of “other-auditing sovereignty”. The novelty of this role is striking, and has gone virtually unnoticed in analyses of the UPR to date.» Cowan, J. K., « *The Universal Periodic Review as a Public Audit Ritual: An Anthropological Perspective on Emerging Practices in the Global Governance of Human Rights* », in *Human Rights and the Universal Periodic Review*, cit., pp. 77-78.

Periodica Universale è riconosciuta come “public audit ritual”,<sup>34</sup> rituale ripetitivo attraverso il quale si rafforza l’idea che è lo Stato con le sue politiche ad essere cruciale tanto nella realizzazione quanto nella violazione dei diritti umani.<sup>35</sup> L’*audit* o reciproca sorveglianza, evidenziano gli studi antropologici, fa riscontro alla percezione che gli attori statali hanno di sé stessi e dei loro pari e convoglia nel risultato di aprire il confronto sul campo di produzione delle politiche in materia, senza dimenticare che è lo Stato che le produce e, d’altra parte, si definisce per il fatto di produrle.<sup>36</sup>

The UPR is about the state “giving an account of itself”.<sup>37</sup>

---

<sup>34</sup> Cowan, J. K., *Before Audit Culture: A Genealogy of International Oversight of Rights*, in Birgit Müller (ed.), *The Gloss of Harmony: The Politics of Policy-Making in Multilateral Organisations*, London, Pluto Press, 2013.

<sup>35</sup> «Whereas the term “review” conveys the idea of repeated surveillance – literally, re-viewing, looking again – the term “audit” can be defined as ‘an account of compliance with a set of expectations or standards. This better captures the nature of the UPR as a form of “soft power”, involving a combination of coercion and voluntary engagement, and of external (collective peer) oversight plus self-revelation and anticipatory self-regulation. (...) Cowan, J. K., *The Universal Periodic Review as a Public Audit Ritual: An Anthropological Perspective on Emerging Practices in the Global Governance of Human Rights* in *Human Rights and the Universal Periodic Review*, cit., p. 66.

<sup>36</sup> «Il rapporto di permeabilità tra l’ONU e la società internazionale non è a senso unico, ma reciproco. Proprio il fatto che la prima si ponga come Ente politico, “nel senso che sono indeterminabili a priori le sue funzioni e le sue attività” (Quadri), permette all’organizzazione stessa d’incidere sull’evoluzione della società e del suo diritto. Alcune disposizioni della Carta, poi, dimostrano che questa funzione di “orientamento sociale” dell’Organizzazione universale sia stata voluta dai suoi membri originari [...]» Starita M., *Le Nazioni Unite* in Rossi, Lucia S., *Le organizzazioni internazionali come strumenti di governo multilaterale* (pp. 191-251), Milano, Giuffrè, 2006.

<sup>37</sup> Cowan, J. K., *The Universal Periodic Review as a Public Audit Ritual: An Anthropological Perspective on Emerging Practices in the Global Governance of Human Rights* in *Human Rights and the Universal Periodic Review*, cit., p. 50. Cowan cita Judith Butler, *Giving an Account of Oneself*, New York: Fordham University Press, 2005.

Lo spazio della politica mondiale è, così, concepito come un campo di forze,<sup>38</sup> un «insieme di rapporti di forza oggettivi che si impongono a tutti coloro che entrano in questo campo e che sono irriducibili alle intenzioni ed anche alle interazioni dirette tra gli agenti».<sup>39</sup> L'equilibrio nei rapporti di forza tra i soggetti coinvolti nella lotta per l'appropriazione delle risorse del campo è provvisorio, in quanto risultato di conflitti precedenti e contesto di conflitti presenti e futuri.<sup>40</sup>

La descrizione del campo politico alla quale si richiama Cowan è ascrivibile a Bourdieu entro una teorizzazione della pratica che va sotto il nome di “sociologia riflessiva”. Rispetto alla visione che fa perno su agente e struttura, di matrice costruttivista, la sociologia riflessiva mette in relazione le strutture con gli agenti in

---

<sup>38</sup> Lo studio del campo comporta tre passaggi interconnessi dai quali deve emergere, anzitutto, la posizione del campo rispetto al campo del potere, cioè il grado di autonomia delle relazioni interne; in secondo luogo, la struttura oggettiva delle relazioni tra le posizioni occupate dagli agenti, dai gruppi e dalle istituzioni che nel campo sono in concorrenza; e, infine, l'insieme delle disposizioni (o habitus) che i soggetti hanno assunto tramite l'interiorizzazione di un determinato tipo di stratificazione sociale. Bourdieu, P., *La logica dei campi*, in Id., *Risposte. Per un'antropologia riflessiva*, Bollati Boringhieri, Torino, 1992, p. 74.

<sup>39</sup> Bourdieu, P., *Langage et pouvoir symbolique*, Seuil, Parigi, 2001, p. 294. Un campo si definisce nei termini di una configurazione di relazioni oggettive tra posizioni.

<sup>40</sup> Le posizioni degli agenti, che intrattengono relazioni di cooperazione e di conflitto, risentono delle rispettive strategie e disposizioni per l'azione, nonché del conflitto sociale per l'acquisizione e il controllo delle risorse dotate di valore. Ciò significa che la struttura delle posizioni sociali è dinamica e soggetta a continue trasformazioni di stati discreti d'equilibrio temporaneo. Normalmente, si verifica una generale e implicita accettazione dei valori, delle norme e dei mezzi che presiedono la logica del campo. Wacquant precisa che: «[...] in seno a ciascun campo, viene continuamente contestata la gerarchia costruita e può succedere che vengano sfidati e rimessi in causa gli stessi principi che sottendono la struttura del campo. L'onnipresenza del dominio non esclude [...] le possibilità di far progredire la ragione» Wacquant, L., *Introduzione*, in P. Bourdieu, *Risposte*, cit., p. 39.

maniera tale che gli uni siano limiti per gli altri, in una reciproca azione di definizione e contenimento. A preferenza d'una rappresentazione statica dell'oggetto e del relativo campo di ricerca, la sociologia riflessiva guarda alla trasformazione dell'oggetto e del campo di ricerca.<sup>41</sup>

Il modo di procedere relazionale vorrebbe trascendere, così, l'opposizione tra il resoconto oggettivistico delle regolarità che si riscontrano nelle pratiche sociali e il focus soggettivistico sulla produzione di senso da parte degli agenti. Le pratiche o azioni sociali sono in relazione tra loro in quanto sono esse stesse il risultato dell'incontro di *habitus* e *campo*, ovvero di disposizioni e di posizioni.<sup>42</sup>

---

<sup>41</sup> « There is therefore a real risk of philosophically depoliticizing and de-socializing human rights. Consequently, this calls for an analysis that restructures and contextualizes these discourses in respect to the host of actors and organizations practicing human rights. Such a structural constructivist approach - or better genetic structuralist approach - therefore explores the gradual emergence and transformation of human rights by applying the notion of field in a dynamic fashion: rather than a static representation of the field, the objective here is to trace the gradual structuring of the subject area in terms of field. As a function of the largesse and diversity of the terrain of study, such an approach is by definition inductive and exploratory and thus should avoid applying - at least to begin with - a very fixed, delineated definition of human rights. Conversely, this approach ideally seeks to follow the agents and their involvement in the ongoing reconstructions of the subject and use this in the encirclement of the object. » Rask Madsen, M., *Reflexivity and the Construction of the International Object: The Case of Human Rights*, «International Political Sociology», 5 (2011): 259–275, p. 268.

<sup>42</sup> L'approccio relazionale informa il modo in cui “campo” e “habitus” differiscono da struttura/*agency*. I due apparati terminologici non possono essere considerati intercambiabili: illustrano due diverse modalità di ragionamento. Rispetto alla visione che fa perno su agente e struttura, se i due termini sono indipendenti, opposti o legati dialetticamente, campo e habitus esistono soltanto l'uno in relazione all'altro e non sono polarità, bensì limiti. Il termine "campo" non può essere usato separatamente da “habitus” e viceversa. L'habitus è la condizione limite dell'incorporazione dell'ambito. Quindi, il campo non è un'opposizione tra il collettivo della struttura e l'individuale dell'*agency*. L'habitus è struttura strutturata dall'interiorizzazione delle

La struttura delle posizioni sociali è dinamica e, pur nella persistenza delle relazioni strutturali interne al campo, può succedere che vengano sfidati e rimessi in causa i principi che sottendono la struttura medesima.<sup>43</sup> Nello spazio della politica mondiale<sup>44</sup> si osservano i principi di opposizione che strutturano il campo di produzione di una politica nazionale: agli agenti che pretendono con successo di rappresentare l'interesse generale, fanno riscontro gli agenti che difendono interessi particolari. I principi di legittimità politica e di legittimità tecnica oppongono gli “eletti”<sup>45</sup> agli esperti, in un gioco di (*de*)*legittimazione* incrociata.

---

strutture sociali e struttura strutturante generativa di pratiche e di comportamenti. L'habitus è in Bourdieu essenzialmente dinamico, potendo il medesimo habitus dare luogo a pratiche diverse in relazione alle circostanze in cui si trovano a operare gli agenti sociali. L'habitus è una propensione, un'anticipazione delle azioni di altri agenti del campo ed una pratica che deriva dalla conoscenza interna del campo. Bigo, D., *Pierre Bourdieu and International Relations: Power of Practices, Practices of Power*, «International Political Sociology» 5 (2011), 225–258.

<sup>43</sup> «Drawing on Bourdieu's analysis of “symbolic power”, human rights is a *modus operandi* providing symbolic forms for constructing and making sense of the world in terms of structuring structures. At the same time, human rights are a *opus operatum* of more objective forms of meaning, a structured structure in a more structuralist sense. [...] Applying the notion of field to the study of international human rights, the object of study becomes the symbolic space that exists as a set of objective relations between positions and which is being transformed by their constant interplay over the domination and control of the subject of human rights. » Bourdieu, P., Wacquant L., *An Invitation to Reflexive Sociology*, cit., p. 101.

<sup>44</sup>Alla stessa maniera in cui l'insieme dei campi sociali e delle loro relazioni (e dunque delle loro gerarchizzazioni) costituisce per Bourdieu uno spazio sociale, si potrà dire che l'insieme dei campi internazionali e delle loro relazioni costituisce uno spazio mondiale.

<sup>45</sup> Nessun organo dell'ONU rappresenta la volontà dei popoli che è, invece, mediata dai governanti. «È stata auspicata, soprattutto a partire dal 2005, nell'ambito del “club di Budapest”, la creazione di un'Assemblea parlamentare dell'ONU, eletta democraticamente, con funzioni consultive, al fine di introdurre una dimensione parlamentare rappresentativa dei popoli nel sistema dell'ONU. Data la difficoltà di creare un organismo di questo tipo, si è evidenziata, da parte dell'Unione interparlamentare la necessità di assicurare una cooperazione

Nella dialettica delle posizioni tra gli agenti, non si danno comportamenti predeterminati; a venire in rilievo è piuttosto la valutazione delle possibilità di riuscita di un'azione determinata in una data situazione, che chiama in causa l'*ethos*. Questo è definito come “corpus di saggezza semi-formalizzato”, e “prodotto di un apprendimento dominato da regolarità oggettive”, e ancora “disposizione generale e trasferibile” che determina le condotte per qualsiasi agente sottoposto alle regolarità. L'approccio descritto si differenzia da quello della stima delle probabilità iscritto nella scelta razionale per il fatto che la logica pratica degli agenti sfugge alla predeterminazione che invece l'altra vorrebbe imporre. In altre parole, le predisposizioni degli agenti possono dar luogo a risultati che travalicano gli interessi dai medesimi percepiti.<sup>46</sup>

La Revisione Periodica Universale, come pratica che si dipana nel campo politico del Consiglio dei diritti umani, risulta imperniata su di una regolarità che s'innesta su una logica “pratica” degli agenti.<sup>47</sup> Le posizioni occupate dagli Stati entro l'individuata

---

più stretta e sistematica tra i Parlamenti nazionali e le Nazioni Unite. Il ruolo dell'Unione interparlamentare consisterebbe nel mobilitare i Parlamenti al fine di realizzare una interazione con le Nazioni Unite. Cfr. Chronique ONU, *Les Nations Unies dans un monde uni*, n. 3, 2005, p. 44» Del Vecchio, A.M., *Il sistema dell'ONU alla prova della realtà internazionale, Considerazioni relative*, «Studi Urbinati» Vol. 57, n° 4 (2006).

<sup>46</sup> L'*habitus* non è, allora, un'interazione strategica che genera alleanze e lotte coerenti con gli interessi percepiti degli attori, ma si qualifica come «generative principle of regulated improvisation». Bigo, D., *Pierre Bourdieu and International Relations: Power of Practices, Practices of Power*, «International Political Sociology» 5 (2011), 225–258.

<sup>47</sup> «Les agents sont disposés à défendre certaines idées ou certaines normes, mais seulement dans la mesure où celles-ci renforcent leur position, ou du moins l'image qu'ils se font de celles-ci. Dans le champ, un acte est toujours intéressé». Bourdieu, P., *Esquisse d'une théorie de la pratique*, cit. da Frédéric Mérand and Vincent Pouliot, *Le monde de Pierre Bourdieu: Éléments pour une théorie sociale des Relations internationales*, «Canadian Journal of Political Science/Revue canadienne de science politique», 41 (2008) 3: 603-625, p. 615.

struttura rispecchiano il peso, materiale e simbolico,<sup>48</sup> dello Stato entro il gruppo geografico di appartenenza e nella relazione con gli altri gruppi. Le politiche sui diritti umani divengono lo spazio simbolico dell'interazione delle relazioni tra posizioni occupate dagli Stati. I conflitti tra le varie posizioni interne al campo determinano l'esercizio di un controllo incrociato che può garantire il rispetto del valore pubblico del disinteresse, dal momento che discostarsi da questo valore può comportare una perdita di legittimazione simbolica.<sup>49</sup>

Tramutare ciò che si fa regolarmente in ciò che è di regola fare segna la transizione nel diritto dallo stato di ortodossia, credenza esplicitata in un enunciato nella forma del dover-essere, allo stato di *doxa*, adesione immediata alla norma, che si nullifica nel suo compimento.<sup>50</sup> Ecco che può spiegarsi come la forza del diritto riesca a imporsi anche ai dominanti. Uno degli esiti di questa proposta di lettura dell'UPR è che gli Stati,

---

<sup>48</sup> «Is there a universal currency of capital that travels across international fields? Or is the international realm too heterogeneous to produce any kind of shared understanding of what counts as a power resource? [...] Oft-mentioned sources of power in IR theory are military strength, economic size, geopolitical position as well as negotiation expertise and cultural attractiveness. All of these proposed power sources may be exchanged into diplomatic capital. It requires that they are accepted as valid in the field, that is, the power that comes with a social position and affords prestige and leads to others paying attention to you. The execution of power demands legitimacy; in order to understand how this is achieved, one must examine the underlying institutions that legitimize the power and contribute to making a historically arbitrary social order seem inevitable and natural.» Adler-Nissen R., *Inter- and Transnational Field(s) of Power. On a Field Trip with Bourdieu*, cit., pp. 328-329.

<sup>49</sup> «Les agents sont disposés à défendre certaines idées ou certaines normes, mais seulement dans la mesure où celles-ci renforcent leur position, ou du moins l'image qu'ils se font de celle-ci. Dans le champ, un acte est toujours intéressé». Bourdieu, P., Esquisse d'une théorie de la pratique, cit. da Frédéric Mérand and Vincent Pouliot, *Le monde de Pierre Bourdieu: Éléments pour une théorie sociale des Relations internationales*, cit., citazione a p. 615.

<sup>50</sup> Bourdieu, P., *La force du droit*, cit., pp. 16-17.

detentori del potere materiale e del potere simbolico legittimo,<sup>51</sup> sospingono l'universalità dei diritti umani, non per una disinteressata identificazione con i presunti valori universali sottostanti, bensì per «l'interesse per l'universale e il profitto dell'universale [...] il movente più sicuro del progresso dell'universale».<sup>52</sup>

Il controllo “alla pari” tra pari può ben rivestire un grado di efficacia che è commisurato alle potenzialità insite nelle istituzioni politiche e nelle strutture economiche - oltre che nelle pieghe del tessuto culturale delle Nazioni, riprendendo la prospettiva antropologica – in rapporto all'assetto delle relazioni diplomatiche nel dato momento storico.

Pur volendo aderire alle conclusioni degli studi antropologici in argomento, segnatamente quella per la quale lo Stato è il principale (se non unico) responsabile della consistenza della tutela che i diritti ricevono entro i confini nazionali e attraverso questi, non può obliarsi che la funzione stessa nella quale l'UPR s'iscrive è cooperativa e cioè partecipativa. In questo solco, entro il Consiglio dei diritti umani lo Stato perde la sua *αὐτονομία*, nel segno della cooperazione nell'ambito dei diritti umani.

Ecco perché, nella valutazione del come si siano implementate le raccomandazioni rivolte allo Stato, deve darsi considerazione primaria al contributo della società civile nazionale ed internazionale.

---

<sup>51</sup> 'Principio di produzione e di rappresentazione legittima del mondo sociale'. Voutat, B., *Debate. Penser le droit avec Pierre Bourdieu*, «Swiss Political Science Review», 20 (2014) 1: 31–36.

<sup>52</sup> Bourdieu, P., *Ragioni pratiche*, cit., p. 215.

## PARTE I

### *1. Posizione della Commissione all'interno del sistema istituzionale creato dalla Carta delle Nazioni Unite*

Uno degli obiettivi delle Nazioni Unite, enunciato all'Art 1 §3, è quello di «conseguire la cooperazione internazionale nella soluzione dei problemi internazionali di carattere economico, sociale culturale o umanitario e promuovere ed incoraggiare il rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali per tutti senza distinzioni di razza, di sesso, di lingua o di religione». Il Capitolo IX, intitolato alla «Cooperazione internazionale economica e sociale», racchiude le funzioni specifiche dell'Organizzazione per il perseguimento di questi fini.<sup>53</sup> Il compito di adempiere alle funzioni dell'Organizzazione indicate al Capitolo IX spetta all'Assemblea Generale<sup>54</sup> e, sotto la sua direzione, al Consiglio Economico e Sociale (ECOSOC) che, a tale scopo, dispone dei poteri ad esso attribuiti dal Capitolo X.<sup>55</sup>

La competenza in materia di diritti dell'uomo è condivisa tra i due organi, ma in maniera ineguale poiché è chiaramente indicato che nell'ambito della cooperazione economica e sociale internazionale l'Assemblea Generale ha un ruolo preminente. Il

---

<sup>53</sup> L'Art. 55 (c) enuncia: «Le Nazioni Unite promuoveranno il rispetto e l'osservanza universale dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali per tutti, senza distinzione di razza, sesso, lingua o religione». Ai sensi dell'Art. 56: «I membri si impegnano ad agire, collettivamente o singolarmente, in cooperazione con l'Organizzazione per raggiungere i fini indicati all'Articolo 55».

<sup>54</sup> Ai sensi dell'Art. 13 § 1(b).

<sup>55</sup> Frédérique Coulee, Article 60 in Cot, J.-P., Pellet, A., Forteau, M., *La Charte des Nations Unies: commentaire article par article*, Parigi, 2005, pp. 1572-73.

Consiglio Economico e Sociale si trova, quindi, in posizione subordinata rispetto all'Assemblea Generale ed è quest'ultima che decide quali competenze restino a sé e ai propri organi sussidiari e quali competenze debbano essere assunte dall'ECOSOC.<sup>56</sup>

La Carta delle Nazioni Unite conferisce agli organi principali delle Nazioni Unite il potere di creare organi sussidiari. Si è osservato che, quali che siano la precisione e l'ampiezza delle carte costitutive delle organizzazioni internazionali, queste non possono prevedere tutto, né entrare nei dettagli delle materie che abbracciano; esse, dunque, non istituiscono che gli organi principali dell'organizzazione, lasciando a questi il compito di creare, secondo le circostanze, gli organi secondari di cui potranno avere bisogno. A questo scopo, entro l'assetto giuridico interno delle organizzazioni internazionali, alcune norme della Carta delle Nazioni Unite rinviano ad alcuni organi per il potere di fissare delle regole relative al funzionamento dell'Organizzazione.<sup>57</sup> Segnatamente, agli Articoli 22, 29 e 68 della Carta s'accorda, rispettivamente, all'Assemblea Generale, al Consiglio di Sicurezza, al Consiglio Economico e Sociale il potere di creare degli organi sussidiari.

---

<sup>56</sup> «Le Conseil économique et social, qui avait initialement été conçu, lors de la Conférence de Dumberton Oaks, comme un organe subsidiaire de l'Assemblée générale voit, en raison de l'importance reconnue à la coopération économique et sociale, ses compétences élargies. La Conférence de San Francisco le consacre en tant qu'organe principal (Article 7, paragraphe 1, de la Charte). Les compétences de l'Assemblée générale ne sont toutefois pas remises en cause et le Conseil économique et social lui reste subordonné, conduisant à cette situation ambiguë où de deux organes également principaux, l'un est placé sous l'autorité de l'autre.» Frédérique Coulee, Article 60, in Cot, J.-P., Pellet, A., e Forteau, M., *La Charte des Nations Unies: commentaire article par article*, cit., p. 1572.

<sup>57</sup> L'assetto giuridico dell'Organizzazione Internazionale distingue tra norme relative al funzionamento interno dell'organizzazione (funzioni e atti degli organi) e norme volte a orientare il comportamento degli Stati membri in vista del perseguimento degli obiettivi dell'organizzazione (rapporti tra gli Stati membri).

Come si è introdotto, il compito della cooperazione internazionale economica e sociale nell'ONU è conferito all'Assemblea Generale e, sotto la sua direzione, all'ECOSOC. L'Articolo 68, che rileva a questi fini, è da leggersi congiuntamente all'Articolo 7 §2, che autorizza gli organi principali a creare «quegli organi sussidiari che siano ritenuti necessari»<sup>58</sup> e agli Artt. 60 e 66 §1.<sup>59</sup>

La Carta distingue tra organi principali e sussidiari, ma da nessuna parte definisce il termine «organo sussidiario».<sup>60</sup> Dalla prassi<sup>61</sup> si evince che la preconditione per cui un

---

<sup>58</sup> «As to the structure of these subsidiary organs neither Article 7, paragraph 2, nor Articles 22 and 29 contain provisions. Hence the General Assembly and the Security Council are free in this respect. They may establish collegiate organs or appoint a single individual as “subsidiary” organ, and the collegiate organs may be composed of members of the General Assembly or the Security Council respectively, or in any other way. They may be called “commission” or “committee” or “group” or otherwise. As pointed out, there are provisions of the Charter authorising organs other than the General Assembly and the Security Council to set up auxiliary organs not designated as “subsidiary organs”. Article 68 provides: “The Economic and Social Council shall set up Commissions in economic and social fields and for the promotion of human rights, and such other commissions as may be required for the performance of its functions. [...] If the term “subsidiary” organs in Article 7, paragraph 2, is interpreted to mean simply auxiliary organs, the commissions to be set up by the Economic and Social Council under Article 68 [...] may also be considered to be subsidiary organs within the meaning of Article 7, paragraph 2, though they are not expressly designated by the Charter as “subsidiary”.» Kelsen, H., *The Law of the United Nations*, Stevens&Sons limited, Londra, 1951, p. 138.

<sup>59</sup> Il compito delle Nazioni Unite della cooperazione internazionale economica e sociale è conferito all'Assemblea Generale e, sotto la sua direzione, all'ECOSOC (Art. 60). Nell'espletamento delle sue funzioni, l'ECOSOC è vincolato a seguire le raccomandazioni dell'Assemblea Generale (Art. 66 §1).

<sup>60</sup> «The Charter distinguishes between principal and subsidiary organs. What is the meaning of the term “subsidiary”? The Charter does not define this term. But in Articles 22 and 29 the General Assembly and the Security Council are authorised each to establish “such subsidiary organs as it deems necessary for the performance of its functions”. That means that “subsidiary” organs are auxiliary organs established for the purpose to assist the organ competent to establish

---

them. If an organ is competent to establish a “subsidiary” organ, it may establish it for the performance of some or of all its functions; but only for the performance of “its” functions, that is to say, the functions assigned to it by the Charter. In contradistinction to the «principal» organs, whose establishment is mandatory, the «subsidiary» organs to which Article 7, paragraph 2, refers, is optional. They «may be established» «as may be found necessary». Nothing substantial is said in Article 7, paragraph 2, about the procedure through which they may be established. The words “in accordance with the present Charter” refer to the provision of other Articles. That means that Article 7, paragraph 2, is not a general authorization granted to all principal organs to establish subsidiary organs. Subsidiary organs may be established only by acts of definite organs or Members for the purposes determined in other provisions of the Charter, and only if those competent to establish them find it necessary. Only two other Articles refer expressly to “subsidiary organs”: Articles 22 and 29 – the one authorising the General Assembly, the other the Security Council to “establish such subsidiary organs as it deems necessary for the performance of its functions”. No other “subsidiary” organs are expressly referred to in the Charter. Hence it may be assumed that only the organs established by the General Assembly under Article 22 and by the Security Council under Article 29 are “subsidiary organs” within the meaning of Article 7, paragraph 2. But it is also possible to interpret the term “subsidiary organ” to refer to any kind of auxiliary organ. Then not only the organs established under Articles 22 and 29 but also organs established under other Articles of the Charter may be considered to be “subsidiary organs” within the meaning of Article 7, paragraph 2.» Hans Kelsen, *The Law of the United Nations*, Stevens&Sons limited, London, 1951, p.137.

<sup>61</sup> Il Repertorio della prassi relativo all’Articolo 7 della Carta (1945-1954 volume 1) degli organi delle Nazioni Unite enuncia le caratteristiche comuni agli organi sussidiari delle Nazioni Unite: a) un organo sussidiario è creato da un organo principale o mediante delega di poteri di un organo principale delle Nazioni Unite; b) composizione, struttura e mandato di un organo sussidiario sono stabiliti, e possono essere modificati da un organo principale o mediante delega di poteri di un organo principale; c) un organo sussidiario può essere soppresso da un organo principale o mediante delega di poteri di un organo principale. Résumé de la pratique suivie par les organes des Nations Unies, United Nations Publications, reperibile al sito delle Nazioni Unite <http://www.un.org/law/repertory/>

organo sussidiario debba essere costituito da un organo principale è un requisito del diritto delle organizzazioni internazionali.<sup>62</sup> La creazione di organi sussidiari si riallaccia ad un atto dell'Organizzazione:<sup>63</sup> una volta che gli organi sussidiari siano validamente costituiti da un organo principale, diventano organi sussidiari delle Nazioni Unite e risultano, così, inseriti nel quadro giuridico dell'organizzazione.<sup>64</sup> In

---

<sup>62</sup> Requisito attestato dalla prassi sub a) del Repertorio della prassi relativo all'Articolo 7 della Carta (1945-1954 volume 1) degli organi delle Nazioni Unite. «Un organe subsidiaire est créé par une manifestation de volonté de l'organe principal. [...] Il n'est pas créé par accord entre Etats. [...] Un acte de l'organisation est soumis aux limites de compétence de l'Organisation alors qu'un accord entre Etats membres ne le serait pas: créé par un accord entre Etats, l'organe subsidiaire ne serait plus le subordonné mais l'égal de l'organe principal; il ne jouerait plus le rôle de l'organe d'exécution complémentaire par rapport aux besoins de l'organe principal. [...] Un organe subsidiaire est créé par une manifestation de volonté de l'organe principal, quelle que soit la dénomination précise de la mesure prise – résolution, recommandation, décision [...]». Théodore Melescanu, «Article 7» in Cot, J.,-P., Pellet, A., e Forteau, M., *La Charte des Nations Unies: commentaire article par article*, pag. 212 citato da Danesh Sarooshi, *The legal framework governing United Nations subsidiary organs* in «The British Yearbook of International Law» (1996) LXVII, p. 434 e p.439.

<sup>63</sup> Quale che sia la denominazione dell'atto (decisione, raccomandazione, etc.), questo è sottoposto ai principi che regolano la competenza dell'organizzazione ed ai limiti che la circoscrivono. È da rimarcare che le condizioni di soppressione di un organo sussidiario sono simmetriche a quelle della sua creazione, concretandosi in una manifestazione di volontà dell'organo principale. La soppressione non potrà darsi in conseguenza del mero esaurimento del compito per il quale l'organo sussidiario era stato creato.

<sup>64</sup> P. Reuter, «Les organes subsidiaires des organisations internationales» in *Hommage d'une génération de juristes au Président Basdevant*, Pedone, Parigi, 1969. L'applicazione di questa preconditione al contesto delle Nazioni Unite consente di distinguere, ulteriormente, gli organi sussidiari da altri tipi di organi, in particolare, gli organi ausiliari e gli organi costituiti mediante accordo intergovernativo. «There are, however, a group of organs which, though their establishment is provided for in a treaty, are so closely linked with the United Nations that they are considered organs of the Organization. The UN Legal Counsel has termed these "treaty organs" of the United Nations: *UN Juridical Yearbook*, 1969, pp. 207-10 e *ibid.*, 1976, p. 200.

conformità al diritto delle Nazioni Unite, non è possibile per gli organi principali delle Nazioni Unite incidere sulla delimitazione dei poteri reciproci previsti nella Carta. Nel determinare la composizione, la struttura, il mandato e la durata di esistenza del suo organo sussidiario, l'organo principale non può travalicare la delimitazione dei poteri tra organi che discende dalla Carta delle Nazioni Unite, detto altrimenti, non può affidare alla competenza dell'organo delle funzioni che non è abilitato a delegare. Dalla nozione di «competenza funzionale» che si delinea derivano due conclusioni: gli organi sussidiari possono assumere tutti i compiti inerenti alle funzioni dell'organizzazione e non possono rivestire alcun compito estraneo alle predette funzioni.

La creazione di una Commissione dei diritti dell'uomo come organo sussidiario dell'ECOSOC era, così, prevista nel testo della Carta delle Nazioni Unite. Alla Conferenza di San Francisco è costituito un Comitato preparatore delle Nazioni Unite con il compito di adottare misure aventi ad oggetto l'assetto degli organi principali della nuova organizzazione, in preparazione delle prime sessioni dell'Assemblea Generale. Il Comitato preparatore ha raccomandato che il Consiglio Economico e Sociale costituisse, tra le altre, una commissione funzionale sui diritti umani.<sup>65</sup> A seguito dell'approvazione della raccomandazione da parte dell'Assemblea Generale,<sup>66</sup> l'ECOSOC creava la Commissione dei Diritti dell'Uomo.<sup>67</sup>

---

These organs are not, however, to be considered “UN subsidiary organs”». Sarooshi, D., *The legal framework governing United Nations subsidiary organs*, cit., p. 433.

<sup>65</sup> UN Doc. E/38/Rev.1.

<sup>66</sup> Risoluzione AG 7 (I), del 12 febbraio 1946.

<sup>67</sup> La Commissione si compone dei seguenti membri: Paal Berg (Norvegia), Dusan Brkish (Yugoslavia), Alexander Borisov (URSS), René Cassin (Francia) nella qualità di vice Presidente, Fernand Dehousse (Belgio), Victor Raul Haya de la Torre (Perù), CL. Hsia (Cina), K.C. Neogy (India) nella qualità di rapporteur, Eleanor Roosevelt (Stati Uniti) nella qualità di

Si è osservato che la creazione di una Commissione dei diritti dell'uomo fosse ancorata ad una previsione della Carta delle Nazioni Unite (art. 68), seppur ivi mancasse la precisazione della natura e della composizione. La Commissione, nella forma che è risultata dalla deliberazione dell'ECOSOC,<sup>68</sup> è consistita in un «nucleo» di nove membri, che vi sedevano a titolo individuale, col precipuo mandato di considerare la struttura e il mandato definitivi della Commissione. In seno alla Commissione si era da principio raggiunta l'unanimità sulla raccomandazione, da indirizzare al Consiglio Economico e Sociale, che riguardava il numero di membri, la rieleggibilità e la durata del loro mandato, non anche sulla raccomandazione che aveva per oggetto la composizione della Commissione dei diritti dell'uomo di rappresentanti non governativi, designati dal Consiglio Economico e Sociale sulla base di liste predisposte dagli Stati membri delle Nazioni Unite.

Raggiunta un'intesa di maggioranza sulla composizione della Commissione e preso atto della posizione minoritaria dell'U.R.S.S., la Commissione ha raccomandato, nel primo rapporto al Consiglio Economico e Sociale,<sup>69</sup> la composizione di esperti che vi sedessero a titolo individuale. Il Consiglio Economico e Sociale si discostava dalla predetta raccomandazione e ha deciso<sup>70</sup> che la Commissione dei diritti umani fosse composta di rappresentanti di ognuno dei 18 Stati Membri delle Nazioni Unite, scelti dall'ECOSOC stesso.

---

Presidente. Questa commissione *in nuce* tiene un'unica sessione a Hunter College, New York City, dal 29 aprile al 20 maggio 1946.

<sup>68</sup> E/27 (1946).

<sup>69</sup> UN Doc. E/38/Rev.1.

<sup>70</sup> La risoluzione 9(II) del 21 giugno 1946 completa la risoluzione 5(I) del 16 febbraio 1946 precedentemente adottata dall'ECOSOC e definiva le competenze e poteri della Commissione dei diritti dell'Uomo.

È la precisazione che «la Commissione Diritti Umani comprenderà un rappresentante di ciascuno dei diciotto Membri dell'Organizzazione che verranno designati dall'ECOSOC»<sup>71</sup> che ne ha sancito la natura politica. I membri della Commissione, organo sussidiario dell'ECOSOC, sono stati eletti dall'organo principale. La selezione dei candidati corrispondeva, nei fatti, ad accordi interni ai gruppi regionali ed era approvata, successivamente, dall'ECOSOC.

La regola dell'equa ripartizione geografica è comune agli organi delle Nazioni Unite la cui composizione è ristretta in rapporto all'insieme dei 192 Stati membri.<sup>72</sup> I cinque gruppi regionali sono i seguenti: il gruppo africano, il gruppo asiatico, il gruppo degli Stati dell'America Latina e dei Caraibi (GRULAC), il gruppo degli Stati dell'Europa occidentale e altri Stati (WEOG), più comunemente denominato il «gruppo occidentale», e il gruppo degli Stati dell'Europa dell'Est (EEG).

L'Assemblea Generale ha conosciuto dei progressivi ampliamenti rispetto agli originari 51 Stati del 1945, in funzione dell'ingresso degli Stati di nuova indipendenza nell'Organizzazione.<sup>73</sup> L'ampliamento della composizione delle commissioni funzionali

---

<sup>71</sup> Nella Risoluzione ECOSOC 9 (II) del 21 giugno 1946.

<sup>72</sup> Alcuni autori hanno definito l'equa ripartizione geografica come quella che tiene conto della dimensione rispettiva dei cinque grandi gruppi geografici all'interno dell'Assemblea Generale. Bauchard, Bigot e Ferlan, «Article 61» in Cot, J.-P., Pellet, A., e Forteau, M., *La Charte des Nations Unies: commentaire article par article*, cit., pp. 1581-1596 e p. 1588. Vedi anche in questo senso Lagoni e Landwehr, «Article 61» in Simma, B., *The Charter of the United Nations: a Commentary*, cit., p. 981.

<sup>73</sup> L'aumento consistente degli Stati nel contesto internazionale è avvenuto in seguito al compimento del processo di decolonizzazione legittimamente sostenuto dalle Nazioni Unite (ed in particolare dall'Assemblea generale) in base al principio dell'autodeterminazione dei popoli proclamato nella Carta di S. Francisco (Artt.1, §2 e 55) e riaffermato nei Patti internazionali dell'ONU sui diritti civili e politici e sui diritti economici, sociali e culturali del 1966, entrati in vigore nel 1976.

dell'ECOSOC, tra cui la Commissione diritti dell'uomo, dai 18 membri del 1946 ai 53 del 1990,<sup>74</sup> ha preceduto l'allargamento dell'Organo principale, per il quale era richiesto di emendare la Carta.

La composizione dell'ECOSOC è ristretta rispetto a quella dell'Assemblea Generale. L'attuale assetto dell'ECOSOC (54 membri eletti ogni 3 anni dall'Assemblea Generale) è il risultato di due emendamenti all'Art. 61 §1, che l'Assemblea Generale ha adottato, rispettivamente, nel 1963 e nel 1971. L'elezione dei membri è conforme al criterio di equa ripartizione geografica, che assegna ai cinque gruppi regionali nelle Nazioni Unite un numero di seggi corrispondente alla dimensione di ciascun gruppo in Assemblea Generale.<sup>75</sup>

Così, anche l'insieme dei rappresentanti candidati dai gruppi regionali alla commissione funzionale dell'ECOSOC rispondeva al criterio di «equa ripartizione geografica», ai sensi della raccomandazione fatta dalla Commissione in composizione «nucleare» all'ECOSOC nel 1946, reiterata dall'Assemblea Generale nel 1948.

Il criterio dell'equa distribuzione geografica dei seggi ha presieduto, quindi, agli ampliamenti nella composizione della Commissione.<sup>76</sup> È da notarsi come, con

---

<sup>74</sup> La composizione della Commissione ha conosciuto un allargamento da 18 membri nel 1946 (Risoluzione ECOSOC 9 (II) del 21 giugno 1946), a 21 membri nel 1961 (Risoluzione ECOSOC 845 (XXXII) del 3 agosto 1961), a 32 membri nel 1966 (Risoluzione ECOSOC 1147 (XLI) del 4 agosto 1966), a 43 membri nel 1979 (Risoluzione ECOSOC 1979/36 del 10 maggio 1979), e a 53 membri nel 1990 (Risoluzione ECOSOC 1990/48 del 25 maggio 1990).

<sup>75</sup> 14 membri degli Stati africani, 11 membri degli Stati asiatici, 10 membri dell'America latina e dei Caraibi, 13 membri degli Stati dell'Europa occidentale ed altri Stati, 6 membri degli Stati dell'Europa orientale.

<sup>76</sup> Schema per l'equa distribuzione geografica: (a) otto membri per gli Stati africani; (b) sei membri designati dagli Stati asiatici; (c) sei membri dagli Stati latino-americani; (d) otto membri dagli Stati dell'Europa occidentale e altri Stati; (e) quattro membri dagli Stati socialisti

l'allargamento della composizione nella Commissione, fosse diminuito il peso dei Paesi occidentali industriali e dei Paesi dall'Est Europa a favore dei Paesi dall'Africa e dall'Asia. Un ulteriore allargamento della composizione della Commissione si è verificato nel 1990, per iniziativa del Consiglio Economico e Sociale.<sup>77</sup>

---

dell'Europa orientale. Nell'occasione del dibattito sull'allargamento delle commissioni funzionali dell'ECOSOC nel 1961, era rappresentata dall'Unione Sovietica la necessità di prendere in considerazione lo scontro politico tra i due blocchi contrapposti nella Guerra Fredda, con l'implicazione di una composizione che rappresentasse i tre principali gruppi di paesi – i socialisti, i filo-occidentali, e i neutrali. Gli effetti della decolonizzazione si traducevano in una crescita progressiva degli aderenti al movimento dei Paesi non allineati che si costituiva ufficialmente alla conferenza di Belgrado del 1961. Vi hanno partecipato, insieme alla Jugoslavia, 24 Stati di Asia, Africa e America Latina, che, oltre a respingere la logica dei due blocchi contrapposti, si proponevano di dare impulso al processo di decolonizzazione e al miglioramento delle condizioni economiche del Terzo Mondo. Nella sua risoluzione 947 (XXXVI) B del 22 luglio 1963, il Consiglio Economico e Sociale decideva che ogni misura dovesse essere presa per assicurare un'adeguata rappresentatività degli Stati africani nel Consiglio sulla base di un'equa distribuzione geografica. Nella risoluzione manca, invece, il riferimento a cui accenna il rappresentante dell'Unione delle Repubbliche Socialiste Sovietiche. Pur se non accolto formalmente, il principio politico ha ispirato l'elezione ai seggi della Commissione, fino al successivo allargamento nel 1966.

<sup>77</sup> Risoluzione ECOSOC 1990/48, adottata il 25 maggio 1990. Il gruppo di lavoro convenuto prima della quarantaseiesima sessione della Commissione, nel 1990, non aveva formulato alcuna raccomandazione in proposito.

*2. Il mandato di promozione della Commissione dei diritti dell'uomo: in particolare, i rapporti periodici sui diritti umani*

Richiamandosi a quanto si è già illustrato sulla composizione della Commissione dei diritti dell'uomo nel precedente paragrafo, si comprende come la natura dei lavori della Commissione sia stata condizionata dalla composizione governativa dell'organo.

A fronte degli auspici di un sistema di protezione internazionale dei diritti dell'uomo, il mandato della Commissione poteva attestarsi, agli inizi, sulla promozione e su di un programma di servizi consultivi in accordo con gli Stati membri e con la loro piena collaborazione.

Dopo gli anni dedicati all'opera di redazione della Dichiarazione Universale, dal 1955 la Commissione diritti umani si rivolgeva ai progetti di Patti e ulteriori Convenzioni. Si apprestava, inoltre, a esaminare l'evoluzione generale della tutela dei diritti e delle libertà fondamentali, non meno che le singole azioni a tutela di certi diritti o gruppi di diritti, con particolare attenzione alle misure di contrasto alla discriminazione ed alla protezione delle minoranze; al diritto di autodeterminazione dei popoli e delle Nazioni.

La proposta di istituire dei servizi consultivi era stata avanzata già alla 9ª sessione della Commissione, dal rappresentante USA, nella cornice del Programma d'azione nel settore dei diritti dell'uomo, ma soltanto nel 1955, la proposta, al vaglio della Commissione, diventava la base per l'adozione della risoluzione<sup>78</sup> con cui era stabilito che i servizi consultivi fossero modulati in accordo con il governo che li aveva richiesti e che la portata e le condizioni fossero determinate dal Segretario generale. La

---

<sup>78</sup> Risoluzione raccomandata dall'ECOSOC all'AG 926 (X), del 14 dicembre 1955.

Risoluzione prevedeva, altresì, che il Segretario generale facesse rapporto dello stato di attuazione/implementazione del summenzionato programma all'ECOSOC, alla Commissione dei diritti dell'uomo ed alla Commissione sulla condizione della donna. La parte principale nei servizi consultivi, storicamente, è stata ricoperta dai cicli di studi, al livello regionale e, sporadicamente, interregionale. Vi hanno preso parte esperti nella materia di volta in volta trattata, designati dai Governi, nonché rappresentanti delle istituzioni specializzate ONU e osservatori delle ONG con status consultivo presso l'ECOSOC.

Nell'espletamento delle attività promozionali della Commissione dei diritti umani, è stata determinante la composizione dell'organo che, negli anni Cinquanta, esprimeva una maggioranza di rappresentanti occidentali e governi democratici, loro alleati, in Asia e America Latina.<sup>79</sup> In questa fase, i diritti individuali civili e politici assurgevano a obiettivo prioritario degli sforzi promozionali della Commissione, con una posizione di contrasto dei rappresentanti non allineati e socialisti.

---

<sup>79</sup> In tema di partecipazione alle Nazioni Unite, l'Italia dal 7 maggio 1947 aveva presentato domanda per entrare a far parte delle Nazioni Unite, ma i ripetuti veti sovietici avevano bloccato le sue aspirazioni italiane all'ammissione. L'ammissione all'organismo internazionale delle Nazioni Unite rimaneva condizionata dalle posizioni divergenti dell'Unione Sovietica e degli Stati Uniti: l'URSS riteneva necessario salvaguardare il rapporto numerico di forze all'interno dell'organismo internazionale tra paesi candidati di diverse aree ideologiche; gli USA, invece, sostenevano che le domande di ammissione dei paesi candidati dovessero venire tutte esaminate, indipendentemente dalla loro appartenenza ad un blocco o all'altro. La questione dell'ammissione dell'Italia all'ONU era ripresentata in concomitanza con la consultazione elettorale nel nostro Paese del 1948, sostenuta dall'America nella sessione straordinaria all'ONU nella primavera dello stesso anno. Il 14 dicembre 1955 l'Italia entrava nell'Organizzazione delle Nazioni Unite col voto unanime del Consiglio di Sicurezza e dell'Assemblea Generale. Perfetti, F., *L'ammissione dell'Italia alle Nazioni Unite: il ruolo della diplomazia italiana*, in «La Comunità internazionale», pp. 245-275, reperibile all'indirizzo <http://www.sioi.org/Sioi/perfetti>.

Nell'ambito dei servizi consultivi nel periodo 1955-1966, proprio ai diritti civili e politici erano devoluti sia gli studi globali che i seminari. Allorché i governi di recente indipendenza si univano alle Nazioni Unite dopo il 1960, era data enfasi all'autodeterminazione<sup>80</sup> e la cooperazione economica e per lo sviluppo riceveva nuovo vigore per iniziativa proprio di quei Paesi.

Le conseguenze della decolonizzazione sul programma dei diritti umani tra il 1950 e il 1979 sono state particolarmente evidenti. Molti tra i nuovi Paesi includevano le garanzie dei diritti civili e politici nelle costituzioni e si allineavano agli *standards* della Dichiarazione sulla concessione dell'indipendenza ai paesi e ai popoli coloniali.<sup>81</sup> Il peso numerico dei Paesi di nuova indipendenza li rendeva partner principali di ogni coalizione.<sup>82</sup>

---

<sup>80</sup> Dalla fine degli anni '60 si delineava un largo consenso in Assemblea Generale nel riconoscimento del diritto all'autodeterminazione. All'origine dell'enucleazione di una norma generale volta a proteggere il principio di autodeterminazione espresso agli artt. 1.2 e 55 della Carta, v'è il divieto di riconoscimento delle situazioni territoriali nascenti dall'uso della forza internazionale, con il correlativo obbligo di negare effetti agli atti di un governo straniero emanati su territori detenuti in dispregio del principio medesimo.

<sup>81</sup> Risoluzione 1.514 (XV) dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite.

<sup>82</sup> Era, allora, in considerazione la questione dell'ammissione di nuovi membri alle Nazioni Unite. La conferenza di Bandung (18-24 aprile 1955), che aveva riunito i paesi cosiddetti non allineati, si concludeva con l'appello al Consiglio di Sicurezza affinché appoggiasse l'ammissione di tutti gli Stati in possesso dei requisiti, a cominciare da quelli che partecipavano alla Conferenza. L'Ambasciatore dell'Italia Massimo Magistrati, direttore generale degli Affari Politici, sottolineava l'oscillazione tra due possibili posizioni di politica diplomatica: l'una, riprendere in considerazione il principio dell'universalità dell'Organizzazione, che avrebbe comportato « [...] o la soluzione dell'ammissione globale dei candidati finora esclusi, ovvero forme parziali di ammissioni bilanciate.»; l'altra, « [...] raggiungere un'intesa limitata all'ammissione della sola Austria, ovvero quella di un ristretto gruppo di Stati "neutri" che, oltre all'Austria, potrebbe in ipotesi comprendere anche alcuni Stati scelti tra quelli che hanno

Nel quadro del Programma d'azione sui diritti dell'uomo, nel corso della 9<sup>a</sup> sessione della Commissione, nel 1953, il rappresentante degli Stati Uniti presentava una proposta che mirava a instaurare una procedura di rapporti regolari da parte degli Stati sui diritti dell'uomo.<sup>83</sup> La Commissione diritti dell'uomo integrava nel programma di lavoro l'esame dell'evoluzione e dei progressi nell'ambito dei diritti dell'uomo e delle misure a salvaguardia della libertà umana a livello mondiale<sup>84</sup> e presentava un progetto di risoluzione sui rapporti annuali,<sup>85</sup> tenendo in conto le proposte dei Governi. La Commissione precisava il parallelismo tra il parametro del diritto o gruppo di diritti da porre alla base dei rapporti e gli studi in corso della Commissione. I rappresentanti in Commissione diritti umani ricollegavano al descritto progetto di risoluzione l'obiettivo di organizzare un sistema internazionale di supporto agli Stati, non anche di controllo o di vaglio dell'adempimento degli obblighi degli Stati in materia. Rispetto all'analisi dei rapporti si valutava l'inopportunità di inserire un'apposita previsione sulla possibilità di

---

partecipato alla Conferenza di Bandung». Perfetti, F., *L'ammissione dell'Italia alle Nazioni Unite: il ruolo della diplomazia italiana*, cit., p. 263.

<sup>83</sup> Governi e istituzioni specializzate avevano presentato le proprie osservazioni sulla predetta proposta, che la Commissione esaminava alla 10<sup>a</sup> sessione, senza che si addivenisse ad una deliberazione.

<sup>84</sup> In conformità agli articoli 55 e 56 della Carta.

<sup>85</sup> Progetto presentato nella cornice della risoluzione relativa al programma di lavoro adottata nel corso della 11<sup>a</sup> sessione. Il progetto prevedeva: che ogni Stato membro, di anno in anno, trasmettesse un rapporto al Segretario Generale sull'evoluzione e sui progressi nel settore, a complemento delle informazioni fornite per l'Annuario dei diritti dell'uomo; che le istituzioni specializzate trasmettessero al Segretario Generale, per ambito di competenza e su base annuale, una relazione riepilogativa delle informazioni ricevute dai membri, in uno all'analisi degli stessi contributi; che il Segretario Generale presentasse un riassunto ed una breve analisi dei rapporti, per facilitare l'analisi della Commissione; infine, che la Commissione trasmettesse al Consiglio Economico e Sociale le proprie osservazioni e conclusioni sui predetti rapporti.

rivolgere raccomandazioni ai Governi, per il presunto contrasto con il principio di sovranità degli Stati e con la Carta delle Nazioni Unite.<sup>86</sup>

---

<sup>86</sup> L'Art. 2 §7 della Carta, in particolare, conteneva in sé il germe della limitazione dei poteri dell'Organizzazione rispetto alle disposizioni in materia di diritti umani nella Carta medesima. Ciò che è accaduto, nella prassi, è che l'azione dell'Assemblea Generale ha portato, progressivamente, all'erosione del dominio riservato, spingendosi oltre la Carta, fino a travalicare a poco a poco il limite. All'inizio ciò è avvenuto a mezzo di interventi delle Nazioni Unite a fronte di violazioni su larga scala dei diritti umani, motivati dalla minaccia alla pace ed alle relazioni amichevoli fra gli Stati che esse rappresentavano, in continuità ideale con la motivazione adoperata durante la stesura della Carta - il rispetto dei diritti umani inteso come mezzo per garantire la pace. La fine dell'equilibrio bipolare ha contribuito a determinare che venissero per la prima volta tratte implicazioni concrete dal nesso tra diritti umani e pace, fino a quel momento affermato in maniera soltanto ideale e astratta. In particolare, sulla base di un'idea di pace (e di mantenimento della pace) diversa da quella fino ad allora accolta nella prassi degli organi delle Nazioni Unite, il Consiglio di sicurezza e talvolta l'Assemblea generale hanno ritenuto di affidare compiti di garanzia dei diritti umani ad una serie di missioni c.d. di peacekeeping. Marchesi A., Palmisano, G., *Il sistema di garanzia dei diritti umani delle Nazioni Unite tra limiti intrinseci e tentativi di riforma*, *Costituzionalismo.it* 1/2006.

*a) Risoluzione ECOSOC 624 B (XXII) 21 agosto 1956 istitutiva dei rapporti periodici sui diritti dell'uomo*

La Commissione, nel predisporre i progetti dei Patti nel 1954,<sup>87</sup> s'era pronunciata così in ordine ai rapporti annuali sui diritti dell'uomo<sup>88</sup>: «Recommande au Conseil économique et social de demander à chaque Etat membre des Nations Unies ou des institutions spécialisées d'adresser annuellement au Secrétaire général un rapport qui exposera l'évolution et les progrès accomplis dans le domaine des droits de l'homme et les mesures prises pour sauvegarder la liberté humaine dans son territoire métropolitain et dans les territoires sous tutelle ou non autonomes qu'il administre [...]». Ai termini del progetto di risoluzione, la Commissione, nell'espletare il proprio mandato d'esame dei rapporti periodici, avrebbe potuto esprimere raccomandazioni di carattere generale, senza riferirsi a un paese o a un territorio determinati,<sup>89</sup> mentre il Segretario Generale

---

<sup>87</sup> «La Commissione dei diritti dell'uomo aveva ricevuto il mandato di elaborare una "Convenzione" o un "Patto sui punti idonei a costituire oggetto di obbligazioni formali". La Commissione, (...) si dedicò anzitutto all'elaborazione della Dichiarazione e soltanto dopo l'adozione di questa iniziò lo studio del progetto di Patto o Convenzione. Nel corso dei suoi lavori, la risoluzione n. 421 (V), adottata dall'Assemblea generale il 4.12.1950, decise di affiancare ai diritti civili e politici, inizialmente i soli presi in esame, anche i diritti sociali, economici e culturali. Considerata la diversa materia e le conseguenti diverse implicazioni che ne derivano per la definizione dei diritti e per la loro applicazione, con una successiva risoluzione della stessa Assemblea, venne deciso di predisporre due diversi strumenti per disciplinare separatamente le categorie di diritti. La Commissione completò la redazione dei progetti nell'aprile del 1954 e li presentò alla IX Assemblea Generale nel settembre dello stesso anno.» Zanghì, C., "Diritti dell'uomo (protezione internazionale dei)" in *Enciclopedia Giuridica* (1989).

<sup>88</sup> Risoluzione 1 (XII) adottata alla 12<sup>a</sup> sessione del 1956.

<sup>89</sup> Ciò è coerente con la prassi che aveva visto la Commissione, sin dai primi mesi d'attività, non abilitata all'azione di fronte alle violazioni dei diritti dell'uomo che le fossero state denunciate,

era chiamato a redigere un riassunto e una breve analisi<sup>90</sup> dei rapporti, per materia, senza che potesse includervi anche un giudizio critico sul contenuto. La Commissione attirava l'attenzione del Consiglio Economico e Sociale sull'opportunità che gli Stati istruissero un organo consultivo di esperti *ad adiuvandum* della preparazione del rapporto nazionale.<sup>91</sup>

L'ECOSOC, nell'adottare la risoluzione istitutiva del sistema dei rapporti periodici sui diritti dell'uomo,<sup>92</sup> ha ripreso le disposizioni di cui alla citata risoluzione 1 (XII) della Commissione,<sup>93</sup> con l'eccezione della cadenza della presentazione dei rapporti, triennale anziché annuale. I rapporti avrebbero dovuto esporre l'evoluzione e i progressi registrati, nel corso dei tre anni precedenti alla presentazione, nell'ambito dei diritti enumerati nella Dichiarazione universale e dal diritto d'autodeterminazione dei popoli.

---

bensi alla mera formulazione di rapporti e raccomandazioni. La risoluzione n° 75 del 3.8.1947 dell'ECOSOC confermava che la Commissione «non è abilitata ad adottare alcuna misura nei confronti dei reclami relativi ai diritti dell'uomo». Nel tempo, l'evoluzione delle funzioni e dei compiti della Commissione dei diritti dell'uomo, realizzatasi con successive iniziative di risoluzioni negli anni '70, s'è accompagnata all'istituzione d'una procedura di controllo internazionale sull'applicazione dei diritti dell'uomo in generale ed in particolare delle norme relative alla non discriminazione ed alle minoranze. Zanghì, C., "Diritti dell'uomo (protezione internazionale dei)" in *Enciclopedia Giuridica* (1989).

<sup>90</sup> L'espressione "analisi" era elisa a seguito di un emendamento.

<sup>91</sup> Nessuna proposta formale era avanzata rispetto alla previsione di un comitato di esperti a sostegno del compito affidato al Segretario Generale di redazione dei riassunti, né di quello di spettanza della Commissione di formulazione delle raccomandazioni.

<sup>92</sup> ECOSOC Res. 624 B (XXII) del 21 agosto 1956.

<sup>93</sup> Le istituzioni specializzate erano invitate, per quei diritti che ricadessero nella loro competenza, a inviare al Segretario generale un rapporto riassuntivo, per materia, delle informazioni ricevute dai propri membri. Il Segretario generale era incaricato di fornire dei criteri guida ai governi per la redazione dei rapporti e un breve riassunto dei rapporti alla Commissione dei diritti dell'uomo.

Gli Stati membri erano invitati a farvi figurare un capitolo consacrato al diritto o al gruppo di diritti che la Commissione aveva scelto, di volta in volta, per lo studio speciale.

*i. Rapporti triennali (1954-1966): estratti*

Nel 1958, nel corso della 14<sup>a</sup> sessione della Commissione, erano ricevuti i riassunti dei rapporti triennali di trentacinque Stati membri, che li avevano inviati al Segretario generale, relativi agli anni 1954-55 e 1956.<sup>94</sup> Nel constatare una grande eterogeneità nella redazione dei rapporti, la Commissione invitava il Segretario generale a sottoporre un piano dettagliato, con le proposte che fungessero da guida per i governi nella preparazione dei rapporti triennali, che riceveva alla 15<sup>a</sup> sessione.<sup>95</sup> Ricevuti i riassunti di una seconda serie di rapporti (1957, 1958 e 1959),<sup>96</sup> la Commissione rilevava, preliminarmente, che i governi si attenevano all'esposizione della situazione di diritto, piuttosto che di quella di fatto, e non facevano menzione delle difficoltà incontrate, a fronte dei progressi relazionati. In considerazione dei risultati raggiunti, la Commissione avanzava la proposta che le ONG dotate di status consultivo presso l'ECOSOC partecipassero alla procedura potendo includere informazioni

---

<sup>94</sup> Riassunti della prima serie di rapporti triennali (E.CN.4/579 et Add. 1-7, rapporto sulla 14<sup>a</sup> sessione della Commissione, Documenti ufficiali ECOSOC, ventiseiesima sessione, supplemento n°8, par. 16-30; rapporto sulla 15<sup>a</sup> sessione della Commissione, ibid., ventottesima sessione, supplemento n°8, par. 90-96.)

<sup>95</sup> Ibid, ventottesima sessione, supplemento n°8, par. 96.

<sup>96</sup> Doc. E/CN.4/810 e Add. 1, 2, rapporto sulla 17<sup>a</sup> sessione, ibid., 32<sup>a</sup> sessione, suppl. 8 para 51-73, rapporto sulla 18<sup>a</sup> sessione, ibid., 34<sup>a</sup> sessione, suppl. 8, para. 55-88.

complementari e ricevere i riassunti dei rapporti triennali dal Segretario generale.<sup>97</sup> In uno a questa iniziativa, sempre con l'obiettivo di migliorare il funzionamento della procedura, la Commissione decideva di creare un Comitato dei rapporti periodici, composto da sei rappresentanti degli Stati membri della Commissione.

Il predetto Comitato si riuniva in anticipo rispetto alla sessione 18<sup>a</sup> della Commissione per esaminare i rapporti, nella forma di riassunto che il Segretario Generale aveva predisposto; era chiamato alla redazione di un rapporto che enucleasse i fatti nuovi nell'ambito dei diritti dell'uomo e un progetto di risoluzione (che la Commissione avrebbe raccomandato all'ECOSOC di adottare). Il comitato era, altresì, incaricato di un progetto di osservazioni, conclusioni e raccomandazioni, di carattere generale e obiettivo, e di esprimere delle raccomandazioni in argomento alla procedura di presentazione dei rapporti periodici per il ciclo seguente.

Il Consiglio economico e sociale faceva rilevare che i rapporti triennali contenevano pochi riferimenti alla situazione che concerneva i diritti e le libertà fondamentali nei territori non autonomi e nei territori sotto tutela e che sarebbe stato necessario disporre di un numero cospicuo di rapporti e d'informazioni più esaurienti. Il sistema dei rapporti periodici era, nondimeno, mantenuto in vita e gli Stati membri erano invitati a presentare dei rapporti sui fatti che riguardassero i diritti dell'uomo nel territorio metropolitano e nei territori dipendenti, in relazione ai diritti enunciati nella Dichiarazione Universale ed al diritto di autodeterminazione. I governi erano invitati a tener conto del suggerimento del Comitato dei rapporti periodici di preferire una relazione di dettaglio sui nuovi fatti più significativi piuttosto che una generica che

---

<sup>97</sup> I riassunti dei rapporti triennali dal Segretario generale erano, di norma, già comunicati alla Commissione sulla condizione della donna e alla Sotto-Commissione per la lotta contro le misure discriminatorie e della protezione delle minoranze.

coprisse tutti i diritti enumerati nella Dichiarazione Universale. Era rinnovata l'inclusione nella procedura delle istituzioni specializzate,<sup>98</sup> così come delle ONG con status consultivo.

Dal 1961, la Commissione si determinava ad affidare a un organo sussidiario temporaneo l'esame dei rapporti periodici del quale era incaricata (per gli anni 1957/59). La Commissione utilizzava la procedura ancora, per l'esame dei rapporti relativi agli anni 1960, 1961, 1962 alla 20<sup>a</sup> sessione del 1964, costituendo questa volta un nuovo Comitato, composto da otto membri, che si sarebbe riunito prima dell'apertura della successiva sessione.

Alla 20<sup>a</sup> sessione, contestualmente alla ricezione dalla Commissione dei riassunti dei rapporti statali e delle agenzie specializzate (1960-62),<sup>99</sup> erano sollevate istanze di riforma del meccanismo dei rapporti periodici allora funzionante: sulla base del progetto presentato dal Comitato responsabile, e dietro raccomandazione della Commissione diritti umani,<sup>100</sup> l'ECOSOC adottava delle nuove modalità di presentazione e di esame dei rapporti periodici che innovavano su svariati punti, tra gli altri: la trasmissione da parte del Segretario Generale dei materiali *in extenso* alla Commissione ed alla Sotto Commissione, che avrebbe intrapreso lo studio e formulato, eventualmente, commenti e raccomandazioni al riguardo; la costituzione di un comitato *ad hoc* col compito di

---

<sup>98</sup> In ossequio alla risoluzione 624B (XXII) del Consiglio Economico e Sociale.

<sup>99</sup> Il Segretario Generale, ai termini della Risoluzione 888 B, trasmetteva contestualmente la nota relativa alle osservazioni delle ONG.

<sup>100</sup> Risoluzione 2 (XXI) adottata alla 21<sup>a</sup> sessione nel 1965.

favorire il coordinamento con le agenzie specializzate.<sup>101</sup> Le ONG con status consultivo potevano, pure, contribuire con informazioni e commenti di natura obiettiva.<sup>102</sup>

## *ii. Rapporti sulla libertà d'informazione*

Alla 27<sup>a</sup> sessione (1959) l'ECOSOC sollecitava un rapporto sugli sviluppi nel campo della libertà d'informazione dal 1954 al 1961. Il Consiglio Economico e Sociale aveva richiesto al Segretario Generale di facilitare il lavoro della Commissione predisponendo un rapporto sugli sviluppi in materia di libertà d'informazione, sulla base del materiale fornito dall'Unesco ed altre agenzie specializzate e d'informazioni altrimenti disponibili, sull'apporto fornito alla promozione della libera circolazione dell'informazione.

Venivano preparati tre rapporti<sup>103</sup> dal Segretario Generale per il 1960-61, 1961-62 e 1962-63<sup>104</sup> a partire delle comunicazioni di 90 stati.<sup>105</sup> La Commissione non aveva

---

<sup>101</sup> Le agenzie specializzate, si ricordi, erano state associate al sistema dei rapporti periodici con Risoluzione 624 B.

<sup>102</sup> In conformità alla Risoluzione 888 B.

<sup>103</sup> I tre rapporti erano simili: nella parte I erano contenute informazioni dai Governi e ulteriori materiali ufficiali sugli sviluppi nazionali compilati dal Segretariato; la parte II concerneva gli accordi internazionali nei vari settori, incluso il copyright, lo scambio internazionale di pubblicazioni, le telecomunicazioni e i servizi postali.

<sup>104</sup> Il Consiglio Economico e Sociale aveva richiesto al Segretario Generale di facilitare il lavoro della Commissione predisponendo un rapporto sugli sviluppi in materia di libertà d'informazione, sulla base del materiale fornito dall'Unesco ed altre agenzie specializzate e d'informazioni altrimenti disponibili sull'apporto fornito alla promozione della libera circolazione dell'informazione.

<sup>105</sup> Afghanistan, Algeria, Argentina, Australia, Austria, Belgio, Bolivia, Brasile, Burma, Burundi, Repubblica Socialista Sovietica di Bielorussia, Cambogia, Camerun, Canada,

potuto esaminare il rapporto sui nuovi fatti sopravvenuti dal 1954<sup>106</sup> con incidenza sulla libertà d'informazione<sup>107</sup> né i rapporti annuali del Segretario Generale sulla libertà d'informazione per gli anni 1960-1961, 1961-1962 e 1962-1963.<sup>108</sup>

In relazione al rapporto 1954-1961 che l'ECOSOC aveva sollecitato,<sup>109</sup> la Commissione dei diritti dell'uomo si rivolgeva al Segretario Generale affinché ogni anno relazionasse sui nuovi fatti intervenuti in materia di libertà d'informazione.

In una nota di risposta ai suggerimenti del segretariato sui rapporti periodici si legge che La Divisione Diritti umani concordava sull'attestarsi sulla predisposizione di

---

Repubblica Centrafricana, Ceylon, Ciad, Cile, Cina, Congo, Costa Rica, Cipro, Cecoslovacchia, Dahomey, Danimarca, Repubblica Dominicana, Salvador, Repubblica Federale di Germania, Federazione della Malesia, Finlandia, Francia, Gabon, Ghana, Grecia, Guinea, Honduras, India, Indobnesia, Iraq, Irlanda, Israele, Italia, Costa d'Avorio, Jamaica, Giordania, Kuwait, Laos, Libano, Lussemburgo, Madagascar, Mali, Mauritania, Messico, Monaco, Mongolia, Marocco, Nepal, Olanda, Nuova Zelanda, Nicaragua, Niger, Nigeria, Norvegia, Pakistan, Filippine, Polonia, Repubblica di Corea, Repubblica Sudafricana, Romania, Rwanda, Sierra Leone, Spagna, Surinam, Svezia, Svizzera, Tanganyika, Tailandia, Togo, Trinidad e Tobago, Tunisia, Turchia, Uganda, Repubblica Socialista Sovietica d'Ucraina, U.R.S.S., Repubblica Araba Unita, Regno Unito, Stati Uniti, Venezuela e Jugoslavia.

<sup>106</sup> Occorre richiamare, in proposito, che a seguito della cessazione delle attività della Sottocommissione sulla libertà dell'informazione e della stampa intervenuta nel 1952, l'ECOSOC aveva nominato un Rapporteur incaricato delle questioni relative, ma aveva posto termine al mandato subito dopo la presentazione del rapporto nel 1953. Nel 1957 la Commissione aveva costituito un Comitato formato da 5 dei propri membri, incaricato di esaminare le raccomandazioni e le decisioni relative alla libertà d'informazione, già adottate dalle Nazioni Unite, e di raccogliere, in un rapporto separato, le misure intese al miglioramento dei mezzi d'informazione.

<sup>107</sup> Doc. E/3443 e add.1, 2.

<sup>108</sup> Doc. E/CN.4/822 e add.1-3, E/CN.4/838 e add. 1-3 e E/CN.4/822.

<sup>109</sup> Rapporto da redigersi in collaborazione con i Governi, le istituzioni specializzate (UNESCO *in primis*) e le Organizzazioni Non Governative, in conformità alla Risoluzione I (XV) Commissione diritti umani.

titoli sotto i quali raggruppare i vari articoli della Dichiarazione; che non si ravvisava anche la necessità di fornire un questionario per dirigere la preparazione dei rapporti statali; era riguardato come una possibile difficoltà la sovrapposizione tra le responsabilità delle Agenzie specializzate (UNESCO)<sup>110</sup> e delle Nazioni Unite (sommario del Segretario generale) con riguardo al diritto di cui all'art. 19 della Dichiarazione Universale.<sup>111</sup>

La Commissione aveva sottolineato a più riprese l'opportunità che i governi dei paesi più sviluppati cooperassero con quelli dei paesi meno sviluppati, per il fine dell'assistenza tecnica per i mezzi d'informazione, ma la questione era stata tralasciata fino al momento nel quale i rapporti annuali sulla libertà d'informazione presentati alla Commissione<sup>112</sup> non sono stati integrati nel sistema dei rapporti periodici nel 1965.<sup>113</sup>

---

<sup>110</sup> L'UNESCO costituiva un "working party on human rights" che si riuniva il 7 e 8 febbraio 1957 per considerare il documento relativo ai rapporti periodici inviato dal Direttore Generale. L'UNESCO aveva fatto seguito alla risoluzione 624 B ECOSOC con la risoluzione 49 adottata dalla Conferenza generale dell'UNESCO alla 9ª sessione. La citata risoluzione UNESCO prevedeva che i reports si dovessero riferire ai diritti menzionati agli artt. 19, 26 e 27 della Dichiarazione Universale.

<sup>111</sup> In una nota del 10 luglio 1958 del Direttore della Divisione Diritti umani indirizzata al vice Direttore della Divisione Diritti Umani, si riferiva così: «On the point of avoidance of duplication between the Secretary-General summary and the reports of specialized agencies, it occurs to me that we might suggest that governments do not report to the Secretary-General on economic and social rights within the clear jurisdiction of the specialized agencies. The latter would remain responsible, however, for bringing the pertinent information to the attention of the Commission. [...] In this way the jurisdiction of the Commission in these economic and social rights would be maintained and respected although governments would not be expected to report on them to more than one agency».

<sup>112</sup> In ossequio alla Risoluzione 718 II (XXVII) ECOSOC del 24 aprile 1959.

<sup>113</sup> Con Risoluzione 1074 C che, nell'introdurre la periodicità triennale, prevedeva che il terzo anno fosse devoluto all'esame dei rapporti sulla libertà d'informazione.

*iii. Il comitato dei rapporti periodici*

Nell'organizzazione del lavoro del Comitato,<sup>114</sup> il Chairman-rapporteur<sup>115</sup> poneva la questione di considerare l'oggetto rapporti periodici sui diritti umani congiuntamente o separatamente dall'oggetto rapporti sulla libertà d'informazione. Su suggerimento dei rappresentanti USA, U.R.S.S., Regno unito e Francia,<sup>116</sup> rimaneva stabilito di considerare separatamente i due punti.

Era posto all'attenzione del Comitato dei rapporti periodici il report del seminario sulla libertà d'informazione, svoltosi a Roma nell'aprile 1964 sotto l'egida della Commissione Diritti Umani, che aveva visto la partecipazione di 25 paesi. Tra le raccomandazioni espresse nel seminario, v'era quella che la Commissione dei diritti considerasse la ricostituzione d'un meccanismo internazionale per le questioni nel settore.<sup>117</sup>

Il Chairman Rapporteur del Comitato intendeva richiedere al Segretario Generale un documento, simile a quello che aveva già preparato su richiesta dell'ECOSOC (con l'aiuto delle informazioni fornite dai Governi e dalle agenzie specializzate), che rivedesse gli sviluppi nel periodo dei tre anni precedenti. Infatti, il capitolo II del rapporto del Comitato sui rapporti periodici del 1962 era basato proprio sul memorandum del Segretario Generale<sup>118</sup>. L'UNESCO si dichiarava favorevole a

---

<sup>114</sup> Come si desume dal rapporto della prima sessione, New York, 11 giugno 1964 (doc. E/CN.4/AC.18/SR.1).

<sup>115</sup> Rappresentante del Dahomey, Pinto.

<sup>116</sup> Rappresentati, rispettivamente, da: Tree, Elmendorf, Ostrovski, Attlee, Combal. Gli altri membri del Comitato erano Dahomey, Costa Rica, Filippine, Polonia.

<sup>117</sup> Doc. E/CN.4/AC.18/4 para. 171-172.

<sup>118</sup> Doc. E/CN.4/AC.17/L.1.

cooperare con il Segretariato ONU nell'assemblaggio dei dati necessari alla preparazione dei reports sulla libertà d'informazione. La Polonia, che era stata già componente del Comitato, supportava l'utilità del documento preparato dal Segretariato e quindi la proposta del Chairman a sua volta fatta propria dalla delegazione statunitense. La procedura era valutata come soddisfacente e quindi riproposta per il periodo 1960-1962.

La Commissione diritti umani aveva richiesto al Comitato di preparare, per considerazione da parte della Commissione, conclusioni e raccomandazioni sulla base dei riassunti e di carattere obiettivo e generale.<sup>119</sup> Era rimarcato che spettasse solo al Comitato determinare le raccomandazioni e conclusioni da rivolgere alla Commissione diritti umani.

L'aver affidato l'esame dei rapporti periodici al nominato Comitato non si è rivelato risolutivo dei problemi di funzionamento che il sistema aveva manifestato già dai primi anni.<sup>120</sup> A dispetto degli inviti reiterati della Commissione diritti umani, seguitava a trasmettere rapporti al Segretario Generale un numero limitato di Stati; inoltre, questi rapporti non riflettevano, nel contenuto e nello stile, l'aspettativa della Commissione che i governi si assestassero sull'interpretazione di eventi precisi e sulla valutazione delle esperienze di maggior rilievo nel periodo in considerazione. Nella selezione delle informazioni dei rapporti non era dato rintracciare l'esposizione degli ostacoli incontrati né i metodi per superarli; si dava atto in termini generici, e spesso

---

<sup>119</sup> In base al paragrafo 3 (c) parte A della parte operativa della risoluzione 3 (XX).

<sup>120</sup> All'esito della votazione del progetto di risoluzione (doc. E/CN.4/L.714/Rev.1) sulla libertà d'informazione che veniva presentato da Francia, Libano e Filippine, era deliberato che il Comitato fosse composto da otto Stati membri della Commissione così individuati: Costa Rica, Dahomey, USA, Francia, Filippine, Polonia, Regno Unito e U.R.S.S.

lusinghieri, dei fatti nuovi che interessavano l'insieme dei diritti enumerati nella Dichiarazione Universale. Agli auspici della Commissione si contrapponevano, invero, gli ostacoli alla valutazione profonda della situazione di fatto dei diritti dell'uomo, legati alla suscettibilità della sovranità nazionale degli Stati.

*iv. Le Organizzazioni Non Governative*

Può considerarsi che l'interesse degli Stati membri a mantenere gli impegni presi dagli Stati membri ai termini degli articoli 55 e 56 della Carta delle Nazioni Unite sia stato significativamente pungolato dal coinvolgimento delle ONG nella procedura.<sup>121</sup> In connessione alla proposta della Commissione di associare al sistema le ONG, l'ECOSOC invitava le organizzazioni dotate di status consultivo a trasmettere i commenti e le osservazioni di carattere oggettivo sulla situazione dei diritti dell'uomo, a completamento del riassunto dei rapporti periodici da esaminarsi dalla Commissione.<sup>122</sup> La partecipazione delle ONG sollevava divergenze interne alla stessa Commissione diritti umani per quel che riguardava l'attenzione e il credito da riservare alle informazioni da esse fornite. In considerazione di ciò, nel 1964<sup>123</sup> la Commissione

---

<sup>121</sup> Nel 1971, soltanto due O.N.G. inviavano dei documenti nel quadro dei rapporti sulla libertà d'informazione; nel 1972, sei O.N.G. avevano trasmesso dei documenti nel quadro dei rapporti sui diritti civili e politici (doc. E/CN.4/AC.20/NGO/R.2 a 7). Nel 1972, i governi canadese, danese, finlandese e olandese inviavano al Segretariato delle osservazioni sui rapporti delle O.N.G. Marie, J.-B., *La Commission de droits de l'homme de l'O.N.U.*, Paris, Pedone, 1975, p. 199.

<sup>122</sup> Risoluzione ECOSOC 888B (XXXIV).

<sup>123</sup> La Commissione riceveva i riassunti del Segretario Generale dei rapporti del periodo 1960-62 da parte di 48 paesi: Algeria, Argentina, Austria, Birmania, Canada, Cina, Cuba, Danimarca, Stati Uniti, Finlandia, Francia, Grecia, Guatemala, Ungheria, India, Irlanda, Israele, Italia,

chiedeva al Comitato speciale di prevedere una procedura relativa ai commenti e alle osservazioni presentati dalle ONG.<sup>124</sup>

Il Segretariato chiedeva ragguagli sulla modalità di trasmissione delle comunicazioni già ricevute dalle ONG, che costituivano un novero piuttosto consistente di documenti. Si constatava, in particolare, che un sindacato sul carattere obiettivo delle comunicazioni sarebbe stato impossibile in assenza di precise istruzioni dal Comitato. Era, quindi, proposto d'inoltrare ogni comunicazione, che facesse riferimento ad uno specifico paese o territorio, al Governo interessato.<sup>125</sup> Questo metodo era in linea con le richieste della Commissione.

A conclusione della prima fase di funzionamento, si rivelava necessaria una rivisitazione del sistema di rapporti periodici. Nel 1965 la Commissione diritti umani e, su sua raccomandazione, l'ECOSOC definivano una nuova procedura riguardante la presentazione e l'esame dei rapporti.

---

Giamaica, Giappone, Giordania, Laos, Lussemburgo, Messico, Monaco, Nepal, Norvegia, Pakistan, Paesi Bassi, Polonia, Repubblica di Corea, Repubblica del Vietnam, Repubblica Federale di Germania, Repubblica Socialista Sovietica Bielorussa, Repubblica Socialista Sovietica d'Ucraina, Romania, Regno Unito, Sierra Leone, Somalia, Sudan, Svezia, Tanganyika, Cecoslovacchia, Trinidad e Tobago, Turchia, U.R.S.S., Jugoslavia (doc. E/CN.4/860 e add.1-3). La Commissione riceveva i riassunti del Segretario Generale dei rapporti delle agenzie specializzate (UIT, OMS, OIT, UNESCO) (doc. E/CN.4/861 e add.1-2).

<sup>124</sup> La Commissione diritti umani aveva chiesto al Comitato «di raccomandare alla Commissione una procedura che il Segretario Generale potesse seguire in relazione ai commenti ed alle osservazioni ricevute dalle ONG in accordo alla risoluzione 888 B (XXXIV) ECOSOC.» Para. 3 (d) risoluzione 3 (XX).

<sup>125</sup> Gli Stati Uniti osservavano che ogniqualvolta le osservazioni delle ONG menzionassero particolari Governi, sarebbe stato appropriato dare a questi l'opportunità di esprimere commenti destinati al Comitato dei rapporti periodici. Addirittura, si proponeva di attendere il commento del Governo interessato prima di sottoporre le informazioni al Comitato.

*b) Risoluzione ECOSOC 1074 C (XXXIX) 28 luglio 1965, modificativa della procedura dei rapporti periodici sui diritti dell'uomo*

Il progetto di risoluzione del Comitato dei rapporti periodici<sup>126</sup> inteso a modificare il sistema dei rapporti allora in vigore era presentato alla Commissione diritti umani alla 21<sup>a</sup> sessione del 1965.<sup>127</sup> Su base di questo progetto, la Commissione raccomandava all'ECOSOC d'instaurare una nuova procedura.<sup>128</sup> L'ECOSOC, nel dar seguito alle raccomandazioni della Commissione, definiva le nuove modalità di presentazione e d'esame dei rapporti periodici.<sup>129</sup>

Le innovazioni riguardavano i seguenti punti: *a) periodicità b) soggetti, c) trasmissione, d) esame.*

*Sub a) periodicità:* l'ECOSOC invitava gli Stati membri delle Nazioni Unite e membri delle Agenzie specializzate a fornire con regolarità informazioni sui diritti umani e sulle libertà fondamentali nei territori sottoposti alla loro giurisdizione, in un ciclo continuo di tre anni organizzato come segue: il primo anno, sui diritti civili e politici, con il primo di questi rapporti per il periodo con conclusione il 30 giugno 1965; il secondo anno, sui diritti economici, sociali e culturali, con il primo di questi rapporti

---

<sup>126</sup> La membership del Comitato era così definita: Costa Rica, Dahomey, Francia, Filippine, Polonia, U.R.S.S., UK e USA (E/4024, par. 408). Alla scadenza del mandato del Costa Rica il 31 dicembre 1967, subentrò il Venezuela, secondo l'accordo per cui il posto vacante potesse essere riempito da un membro della stessa regione. Il Comitato del 1969 era così composto: Francia, Filippine, Polonia, Senegal, URSS, UK, USA, Venezuela. La sessione del Comitato del 1969 si teneva dal 27 al 31 gennaio ai quartier generali delle Nazioni Unite e riguardava i diritti civili e politici.

<sup>127</sup> Doc. E/CN.4/876, § 257.

<sup>128</sup> Risoluzione 2 (XXI) adottata il 9 aprile 1965, doc. E/4024, p. 106 e pp. 154-157.

<sup>129</sup> Risoluzione ECOSOC 1074 C (XXXIX) del 28 luglio 1965.

per il periodo con conclusione il 30 giugno 1966; il terzo anno, sulla libertà d'informazione, con il primo di questi rapporti per il periodo con conclusione il 30 giugno 1967.<sup>130</sup>

*Sub b) soggetti:* l'ECOSOC invitava anche le Agenzie specializzate a proseguire con i contributi ai rapporti periodici.<sup>131</sup> Le ONG dotate di status consultivo erano invitate a continuare a trasmettere informazioni oggettive,<sup>132</sup> secondo l'articolazione temporale di cui sopra. Per quel che concerne le predette informazioni, ogni documento nel quale fosse menzionato uno Stato membro dell'ONU o d'istituzioni specializzate doveva essere trasmesso allo Stato interessato.

*Sub c) trasmissione:* l'ECOSOC prevedeva che da quel momento il Segretario Generale avrebbe inoltrato le informazioni ricevute dagli Stati membri e dalle Agenzie specializzate *in extenso*,<sup>133</sup> unitamente all'indice per oggetto e per paese, alla Commissione dei diritti dell'uomo, alla Commissione della condizione della donna ed alla Sotto-Commissione della lotta contro le misure discriminatorie e della protezione delle minoranze. I commenti ricevuti dalle ONG con status consultivo e altri commenti svolti dagli Stati interessati dovevano essere resi, altresì, disponibili agli organismi predetti.

---

<sup>130</sup> I rapporti annuali sulla libertà d'informazione che il Segretario Generale, in virtù della risoluzione 718 II (XXVII) adottata dall'ECOSOC il 24 aprile 1959, presentava alla Commissione dei diritti dell'uomo erano integrati nel sistema dei rapporti periodici sui diritti dell'uomo.

<sup>131</sup> In conformità alla risoluzione 624 B (XXII) del Consiglio Economico e Sociale.

<sup>132</sup> In accordo alla risoluzione ECOSOC 888 B (XXXIV).

<sup>133</sup> In vigore del sistema originario, il Segretario generale era incaricato di preparare un riassunto per materia dei rapporti dei Governi.

*Sub d) esame:* l'ECOSOC decideva che la Sotto-Commissione per la prevenzione della discriminazione e la protezione delle minoranze intraprendesse uno studio iniziale dei materiali ricevuti da sottoporre alla Commissione diritti umani in una a commenti e raccomandazioni.<sup>134</sup> Poi, invitava la Commissione diritti dell'uomo a istituire un Comitato *ad hoc* tra i membri della Commissione, col compito di studiare e valutare i rapporti periodici e le altre informazioni ricevute e, alla luce dei commenti e delle osservazioni della Sotto-Commissione, di presentare in modo obiettivo alla Commissione i commenti, le conclusioni e le raccomandazioni. Si trovava, così, istituzionalizzata la prassi che la Commissione diritti dell'uomo aveva inaugurato costituendo, a due riprese,<sup>135</sup> un Comitato dei rapporti periodici. La prima riunione del costituito Comitato *ad hoc* dei rapporti periodici era fissata a New York il 21 febbraio 1966.<sup>136</sup>

La nuova procedura, così come definita nel 1965, non ha avuto l'effetto auspicato che il numero di governi che inviavano le informazioni si accrescesse notevolmente.<sup>137</sup>

---

<sup>134</sup> Ai termini del paragrafo 15 risoluzione 1074 C.

<sup>135</sup> Nel 1961 e nel 1964. Vedi supra.

<sup>136</sup> Programma provvisorio del lavoro del Comitato (doc. E/CN.4/AC.20/1).

<sup>137</sup> Il numero dei rapporti inviati annualmente dagli Stati resterà sempre inferiore a 50. Marie, J.-B., *op. cit.*, p. 195.

v. *Rapporti triennali (1966-1979): estratti*

Alla ventitreesima sessione,<sup>138</sup> la Commissione diritti umani, dietro raccomandazione del Comitato *ad hoc* sui rapporti periodici (sessione del 1967), assumeva le decisioni in merito al lavoro futuro del Comitato.<sup>139</sup>

Si considerava<sup>140</sup>, innanzitutto, che il compito degli organi delle Nazioni Unite di identificare i principali *trends* nei rapporti periodici avrebbe potuto essere facilitato da indicatori materiali quali:

- a) l'influenza ascrivibile agli strumenti delle Nazioni Unite contenenti principi e norme per la protezione dei diritti umani e delle libertà fondamentali, in uno alle misure d'implementazione dei predetti strumenti;
- b) l'interesse per aspetti peculiari del/i diritto/i in considerazione, ancor più significativo se manifestato da un numero di Stati;
- c) le difficoltà sperimentate nell'ambito dei diritti umani, d'interesse per gli altri Stati;
- d) la metodologia nel superamento delle predette difficoltà;
- e) la partecipazione di una crescente quota della popolazione al godimento dei diritti umani.

La Commissione chiedeva al Segretario Generale<sup>141</sup> di preparare un riassunto analitico con riferimento a ognuno dei diritti in considerazione, di renderlo disponibile

---

<sup>138</sup> E/CN.4/940 et Corr.1.

<sup>139</sup> Risoluzione 16 (XXIII) del 22 marzo 1967.

<sup>140</sup> Al paragrafo operativo 1 parte B della risoluzione 16 (XXIII).

<sup>141</sup> Ai paragrafi operativi 2 e 3, parte B, della risoluzione.

al Comitato *ad hoc* insieme al materiale ricevuto<sup>142</sup> e che il Comitato *ad hoc* completasse il suo lavoro in anticipo rispetto alla sessione annuale della Commissione. Infine, richiedeva<sup>143</sup> al Segretario Generale un *outline* dei titoli, contestualmente all'invio dei rapporti periodici<sup>144</sup>, sotto i quali prevedeva di organizzare il materiale ricevuto.<sup>145</sup>

Dal 1965 in poi, ad ogni sessione della Commissione, il Comitato speciale<sup>146</sup> esaminava i rapporti che gli venivano trasmessi nel testo integrale, aiutato nel suo compito dal riassunto analitico del Segretario generale<sup>147</sup>. Nel corso dell'esame si operava una selezione che mirava a mettere in evidenza le tendenze dominanti della situazione nell'ambito dei diritti umani. Potevano essere, così, rilevati, in maniera esemplificativa: l'influenza delle norme internazionali relative ai diritti dell'uomo sulla legislazione o sulle prassi degli Stati; le preoccupazioni concordanti manifestate da diversi paesi rispetto ad un aspetto particolare dei diritti dell'uomo; esperienze precise e metodi nuovi destinati ad assicurare una migliore attuazione di certi diritti; i progressi realizzati e le difficoltà che sussistevano in un determinato ambito.

I fatti salienti emersi permettevano al Comitato di stendere una mappatura della situazione dei diritti presi in considerazione nel periodo considerato; questa visione

---

<sup>142</sup> Ai sensi della risoluzione 1074 C (XXXIX).

<sup>143</sup> Al paragrafo operativo 4, parte B, della risoluzione.

<sup>144</sup> Ai sensi della risoluzione 1074 C (XXXIX).

<sup>145</sup> In ossequio alla predetta richiesta, il Segretario Generale, contestualmente all'invito a predisporre i rapporti sulla libertà d'informazione per il periodo 1 luglio 1964-30 giugno 1967, indicò uno schema di intitolazioni e lo trasmise agli Stati membri delle Nazioni Unite o delle agenzie specializzate, alle agenzie specializzate e alle ONG con status consultivo.

<sup>146</sup> La composizione restava fissata in otto membri scelti entro la Commissione.

<sup>147</sup> Riassunto analitico compilato dal Segretario Generale in conformità alla risoluzione 16 (XXIII) della Commissione diritti dell'uomo.

d'insieme era integrata dai rapporti presentati dalle istituzioni specializzate e dalle informazioni regolarmente comunicate dalle ONG. La Commissione, alla quale ogni anno era presentato il rapporto del Comitato speciale, si dedicava all'esame delle tendenze dominanti della situazione dei diritti dell'uomo e dei risultati registrati dal sistema per il periodo in corso. Al termine delle discussioni adottava, sulla base del/i progetto/i presentato/i dal suo Comitato speciale, una o più risoluzioni relative ai rapporti periodici<sup>148</sup>.

In linea generale può rilevarsi come la Commissione, nell'astenersi dal criticare l'azione dei governi sulla base dei rapporti comunicati, nelle sue risoluzioni si limitava a formulare delle osservazioni, delle conclusioni e delle raccomandazioni «di carattere obiettivo e generale» senza anche assumere decisioni che riguardassero una particolare situazione.

Alla ventiquattresima sessione, la Commissione<sup>149</sup>, su raccomandazione del Comitato *ad hoc* (sessione del 1968), rivolgeva al Segretario Generale<sup>150</sup> la richiesta che nella preparazione del riassunto analitico sui rapporti periodici si attenesse alle linee-guida<sup>151</sup> ed esprimeva l'auspicio che i rapporti fossero presentati in conformità all'*outline* di titoli predisposto dal Segretario Generale, così da agevolare la considerazione dei rapporti medesimi.

---

<sup>148</sup> Risoluzioni 11 (XXII) e 12 (XXII), doc. E/4184, §§ 462-464; 16 (XXIII), doc. E/4322, § 538; 12 (XXIV), doc. E/4475, pp. 168-170; 22 (XXV), doc. E/4621, pp. 203-206; 13 (XXVII), doc. E/4816, pp. 95-98; 18 (XXVII), doc. E/4929, pp. 103-104; 23 (XXIX) e 24 (XXIX), doc. E/5265, pp. 96-101. Marie, J.-B., *op. cit.*, p. 197.

<sup>149</sup> E/CN.4/972.

<sup>150</sup> Risoluzione 12 (XXIV) del 6 marzo 1968, adottata all'unanimità. Per il testo completo della risoluzione, si veda E/4475, pp. 156-159.

<sup>151</sup> Linee guida di cui alla già citata risoluzione della Commissione 16 B (XXIII), paragrafi 1 e 2.

L'ECOSOC invitava<sup>152</sup> la Commissione ad avvalersi del Comitato *ad hoc* sui rapporti periodici per lo studio iniziale, già affidato alla Sotto-Commissione<sup>153</sup>.

Alla sessione del 1969<sup>154</sup> il Comitato prendeva in considerazione i rapporti periodici e le altre informazioni ricevute ai termini della risoluzione ECOSOC 1074 C, segnatamente:

- a) i rapporti sui diritti civili e politici per il periodo 1 luglio 1965-30 giugno 1968 ricevuti dagli Stati membri delle Nazioni Unite o membri delle Agenzie specializzate<sup>155</sup>;
- b) i rapporti sui diritti civili e politici ricevuti dall'UNESCO e dall'ILO<sup>156</sup>;
- c) i commenti ricevuti dalle ONG, così come i commenti degli Stati membri;<sup>157</sup>
- d) un sommario analitico preliminare dei rapporti e altro materiale sui diritti civili e politici<sup>158</sup>;

---

<sup>152</sup> Con risoluzione 1230 (XLII) 6 giugno 1967.

<sup>153</sup> Con risoluzione 1074 dell'ECOSOC (paragrafo 15). Per il testo completo della risoluzione 1230 (XLII), si veda E/4393, pp. 12-13.

<sup>154</sup> Il Comitato teneva la sessione del 1969 ai quartier generali delle Nazioni Unite di New York dal 27 al 29 gennaio 1969. Il Comitato era così composto: Francia, Mr. Paolini, Filippine, Mr. Bejasa (Chairman), Mr. Nanagas, J. Uy, Polonia, Mr. Neneman, Senegal, Mr. Bengue, URSS, Nasinovsky, Regno Unito, Mr. Milton, USA, Mr. Blau, Connel, Venezuela, Mr. Carrillo, Lopez, Repubblica Araba Unita (osservatore) Mr. Moussa, UNESCO, Mr. Watanabe.

<sup>155</sup> Argentina, Austria, Brasile, Cina, Colombia, Danimarca, Finlandia, Haiti, Israele, Italia, Giappone, Madagascar, Olanda, Nuova Zelanda, Norvegia, Panama, Filippine, Polonia, Romania, Singapore, Turchia, Ucraina, Regno Unito e USA (doc. E/CN.4/973 e Add.1-11). Era ricevuta comunicazione dal Regno di Giordania (doc. E/CN.4/1001).

<sup>156</sup> Doc. E.CN.4/974 più le comunicazioni da parte di Unione Internazionale per le Telecomunicazioni, Unione Postale Universale e Organizzazione Mondiale della Sanità.

<sup>157</sup> Commenti resi disponibili al Comitato dal Segretario Generale in conformità al paragrafo operativo 14 della citata risoluzione 1074 C.

e) un indice per materia e per paese dei rapporti sui diritti civili e politici<sup>159</sup>;

f) un *memorandum* aggiornato sullo stato degli accordi internazionali multilaterali nel settore dei diritti dell'uomo.<sup>160</sup>

*vi. Alcune considerazioni di medio periodo sui rapporti periodici*

Nel considerare<sup>161</sup> i rapporti ed informazioni ricevuti<sup>162</sup>, svariati membri del Comitato esprimevano il proprio supporto al sistema dei rapporti periodici sui diritti umani, che nella loro visione apprestava un valido strumento per le Nazioni Unite per monitorare l'implementazione degli strumenti internazionali sui diritti umani adottati. Nel periodo in considerazione, l'Assemblea Generale aveva completato, adottato e aperto alla firma il Patto sui diritti economici, sociali e culturali e il Patto sui diritti civili e politici, con il protocollo opzionale a quest'ultimo. Ambedue i Patti includevano delle disposizioni in virtù delle quali i Governi si obbligano a sottoporre rapporti sui diritti umani alle Nazioni Unite.

Da un certo numero di membri era però notata l'insufficienza dei rapporti ricevuti dai Governi, che si attribuiva, almeno in parte, ai vincoli temporali all'invio delle informazioni da parte dei Governi per considerazione dal Comitato *ad hoc*. Era notata

---

<sup>158</sup> Sommario preparato dal Segretario Generale in accordo alla risoluzione 16 (XXIII) della Commissione diritti umani (doc. E/CN.4/980).

<sup>159</sup> Indice preparato dal Segretario Generale (doc. E/CN.4/981/Rev.1).

<sup>160</sup> E/CN.4/907/Rev.3.

<sup>161</sup> Dalla ventottesima alla trentunesima riunione (riunioni del 27, 28 e 29 gennaio 1969). I rapporti sulla libertà d'informazione dai Governi di Colombia, Polonia e Repubblica Araba Unita E/CN.4/948/Add.19-21 pervenivano in ritardo rispetto alla sessione del 1968 per l'esame della Commissione diritti umani e del Comitato *ad hoc* sui rapporti periodici.

<sup>162</sup> Ai termini della risoluzione 1074 C (XXXIX).

anche da alcuni membri del Comitato l'inadeguatezza del contenuto di alcuni rapporti e commenti. Molti Governi avevano inviato informazioni sulle misure prese in rispetto ai diritti civili e politici, senza menzionare questioni d'inosservanza dei diritti medesimi, oppure avevano sottoposto il testo delle previsioni costituzionali senza far anche riferimento alle decisioni amministrative o giudiziali con le quali le previsioni venivano implementate.

La necessità di migliorare il sistema dei rapporti periodici era avvertita da diversi membri del Comitato *ad hoc*, che sottolineava che l'esiguità dei rapporti ricevuti precludeva ogni conclusione sui *trends* mondiali. Si era d'accordo che informazioni più complete e un numero più consistente di risposte fossero necessari. Tra le proposte per il miglioramento del sistema, figurava che i Governi presentassero nei loro rapporti non solo i testi legislativi e le decisioni giudiziarie, ma anche una descrizione realistica della situazione attuale, nei loro territori, dell'attuazione delle misure e dell'operatività dei programmi di protezione dei diritti umani, e delle difficoltà che erano incontrare. Era, altresì, suggerito che i Governi, nella preparazione dei propri rapporti, si consultassero con la società civile e con gli istituti di ricerca. Vari membri esprimevano apprezzamento per il riassunto analitico dei rapporti preparato dal Segretario Generale<sup>163</sup> come importante contributo al lavoro della Commissione, anche se alcuni criticavano il carattere non sufficientemente analitico nel chiarire i vari *trends*, difficoltà e problemi nel settore; con riferimento al sommario si rilevava l'incompletezza, segnatamente per il fatto che non includeva altre fonti diverse dai rapporti dei Governi; inoltre, si opinava che fossero state disattese le linee-guida di cui ai paragrafi 1 e 2 della risoluzione 16 (XXIII) della Commissione diritti umani. Il Segretariato rispondeva che,

---

<sup>163</sup> E/CN.4/980.

in mancanza di sufficienti informazioni fornite dai Governi, non aveva potuto procedere al raggruppamento del materiale sotto le linee-guida della citata risoluzione, né aveva potuto desumere una qualche conclusione da collocare sotto quelle intestazioni. Inoltre, la criticata univocità delle fonti alla base del riassunto analitico era motivata col carattere provvisorio dello stesso e risolta con l'inclusione dei materiali contenuti nell'Annuario dei diritti umani e delle informazioni da altre fonti delle Nazioni Unite nella versione finale del riassunto per la Commissione diritti umani. Conclusivamente, i membri del Comitato osservavano che l'esiguità delle informazioni contenute nei rapporti rendeva impossibile di apprezzare la situazione mondiale relativa ai diritti civili e politici. Malgrado ciò, il sistema di rapporti periodici, oltre a rappresentare una fonte d'informazione, era inteso a fornire un incentivo ai Governi a promuovere e proteggere questi diritti. Era possibile desumere delle linee di tendenza che individuavano che gli strumenti internazionali sui diritti umani adottati dalle Nazioni Unite e dalle Agenzie specializzate avevano influenzato le politiche dei governi.

*vii. Ulteriori sviluppi della procedura dei rapporti periodici*

Alla 26<sup>a</sup> sessione<sup>164</sup>, la Commissione riceveva i rapporti sui diritti economici, sociali e culturali<sup>165</sup> per il periodo dal 1 luglio 1966 al 30 giugno 1969 comunicati dagli

---

<sup>164</sup> E/CN.4/1039 dal 24 febbraio al 27 marzo 1970.

<sup>165</sup> Paragrafi 212-225. La Commissione riceveva anche i rapporti sui diritti civili e politici comunicati dai Governi del Canada, Francia, Irlanda (E/CN.4/973/Add. da 15 a 18), ricevuti dopo la 25<sup>a</sup> sessione della Commissione.

Stati membri dell'ONU o membri d'istituzioni specializzate<sup>166</sup>; i rapporti sui diritti economici, sociali e culturali delle Agenzie specializzate<sup>167</sup>; le osservazioni ricevute dalle ONG<sup>168</sup>; dal Segretario Generale un riassunto analitico dei rapporti e di altri documenti riguardanti i diritti economici, sociali e culturali<sup>169</sup> e un documento contenente un indice analitico e un indice per paese dei rapporti relativi ai diritti economici, sociali e culturali<sup>170</sup>; un *memorandum* del Segretario Generale aggiornato sulla situazione degli accordi internazionali multilaterali conclusi nell'ambito dei diritti dell'uomo<sup>171</sup>. Il Presidente-*rapporteur* del Comitato speciale dei rapporti periodici sui diritti dell'uomo<sup>172</sup> presentava il rapporto del Comitato speciale dei rapporti periodici sui lavori della sessione del 1970<sup>173</sup> che conteneva un progetto di risoluzione<sup>174</sup>. Tra le

---

<sup>166</sup> Afghanistan, Austria, Belgio, Bulgaria, Canada, Danimarca, Spagna, Stati Uniti, Finlandia, India, Italia, Giappone, Kuwait, Lussemburgo, Maldive, Marocco, Nigeria, Nuova Zelanda, Panama, Paesi Bassi, Filippine, Polonia, Repubblica Araba Unita, Repubblica Centrafricana, Repubblica Socialista Sovietica d'Ucraina, Romania, Regno Unito, Bahamas, isole Falkland (Malvinas), Montserrat, Fiji, Gibraltar, Hong-kong, Seichelles et isole Turques et Caïques, Senegal, Somalia, Togo, Turchia, U.R.S.S., Jugoslavia (E/CN.4/1011 e Add. da 1 a 10).

<sup>167</sup> OIT, UNESCO, OMS, UPU, Organisation intergouvernementale consultative de la navigation maritime, GATT (E/CN.4/1012 et Add. 1).

<sup>168</sup> Osservazioni dalle O.N.G. che il Segretario Generale comunicava in conformità al paragrafo 14 del dispositivo della risoluzione 1074 C (XXXIX) ECOSOC.

<sup>169</sup> Riassunto analitico preparato dal Segretario Generale in conformità alla risoluzione 16 (XXIII) della Commissione E/CN.4/1024 et Add. 1 e 2.

<sup>170</sup> E/CN.4/1025.

<sup>171</sup> E/CN.4/907/Rev.6.

<sup>172</sup> Mr. Bejasa (Filippine).

<sup>173</sup> E/CN.4/1026. La composizione del Comitato che si riunisce a New York dal 16 al 20 febbraio 1970 è la seguente: Francia, Filippine, Polonia, Regno Unito, Senegal, URSS, USA, Venezuela; era rappresentata l'UNESCO. La Polonia, a seguito delle consultazioni entro il gruppo dei paesi socialisti dell'Est Europa, designava la Romania come membro del Comitato sui Rapporti Periodici. Dall'undici al diciannove gennaio 1973 vi prendevano parte anche USA,

proposizioni formulate dal Comitato spiccavano le questioni procedurali, in particolare dei cambiamenti che si sarebbero dovuti apportare al metodo seguito per l'esame dei rapporti.<sup>175</sup> I rappresentanti in Commissione diritti umani si trovavano generalmente d'accordo sulla necessità di dare tempo a sufficienza ai governi per preparare le loro risposte e al Comitato per esaminarle in maniera accurata. Essi erano concordi nel ritenere che gli strumenti internazionali esplicassero una qualche influenza sulla politica degli Stati membri, ma una voce faceva osservare che lo stato delle ratifiche degli strumenti non era incoraggiante e che sarebbe stato opportuno prevedere un sistema che servisse da memento e da stimolo all'adozione delle relative misure.

Alla luce delle predette considerazioni, il progetto di risoluzione proposto dal Comitato speciale<sup>176</sup> era emendato<sup>177</sup> includendo l'invito ai governi a indicare nei loro rapporti la situazione della ratifica degli strumenti internazionali delle Nazioni Unite nell'ambito dei diritti dell'uomo e/o le misure prese in vista della ratifica. Il progetto di

---

Francia, Filippine, Venezuela, Regno Unito, URSS e vi era rappresentata l'ILO. Dal 28 gennaio al 1 febbraio 1974 la composizione era così definita: Regno Unito; Francia; USA; Filippine; Senegal; Perù; Romania; India. Vi era rappresentata la Federazione Internazionale Avvocati.

<sup>174</sup> Progetto di risoluzione contenuto al par. 42 del rapporto del Comitato speciale E/CN.4/1026 che il Comitato raccomandava alla Commissione diritti umani di adottare.

<sup>175</sup> L'attenzione della Commissione era richiamata sui diversi metodi seguiti dai governi per la presentazione delle informazioni, tra i quali alcuni che implicavano la comunicazione di dati di fatto senza che fossero evocati anche i problemi riscontrati nel settore dei diritti in considerazione, cosicché il quadro ottimistico fornito dalla più parte dei governi faceva insorgere in altri rappresentanti il dubbio che il sistema dei rapporti periodici non rivelasse in maniera circostanziata la situazione effettiva del godimento dei diritti.

<sup>176</sup> Par. 42 del rapporto del Comitato speciale E/CN.4/1026.

<sup>177</sup> Emendamento del rappresentante dei Paesi Bassi.

risoluzione proposto dal Comitato speciale veniva adottato con le modifiche suesposte.<sup>178</sup>

Nel corso della ventisettesima sessione,<sup>179</sup> la Commissione esaminava i rapporti, le informazioni e le osservazioni riguardanti i diritti economici, sociali e culturali, per il periodo dal 1 luglio 1966 al 30 giugno 1969, comunicati dopo la 26<sup>a</sup> sessione<sup>180</sup>; il Segretario Generale faceva pervenire un riassunto analitico di questi rapporti,<sup>181</sup> così come un indice analitico per materia e un indice per paese dei rapporti<sup>182</sup> unitamente ad un *memorandum* sulla situazione delle ratifiche dei trattati multilaterali sui diritti dell'uomo<sup>183</sup>. Era ricevuto, altresì, dalla Commissione il rapporto del Comitato speciale dei rapporti periodici sui diritti dell'uomo attinente ai lavori della sessione del 1971.<sup>184</sup> Il rappresentante del Regno Unito presentava due progetti di risoluzione.<sup>185</sup> Nel primo, la denuncia del numero esiguo dei rapporti presentati dai governi si accompagnava alla proposta di modifica del ciclo di presentazione dei rapporti in nove anni, invece di tre, nell'aspettativa che detto prolungamento avrebbe consentito ad un numero più elevato di Governi di presentare i rapporti e in una forma più convincente. Il sistema di rapporti periodici era valutato come un'esperienza significativa non solo per i governi, ma anche

---

<sup>178</sup> Risoluzione 13 (XXVI) (al capitolo XXIII) del 25 marzo 1970, adottata 26 voti a zero, con un'astensione.

<sup>179</sup> 27<sup>a</sup> sessione dal 22 febbraio al 26 marzo 1971, E/CN.4/1068.

<sup>180</sup> E/CN.4/1011/Add. da 9 a 17: Bulgaria, Italia, Giamaica, Kenya, Libano, Malesia, Niger, Norvegia, Nuova Zelanda, Singapore, Somalia, Trinidad e Tobago, Ungheria.

<sup>181</sup> E/CN.4/1024/Add. 3 e 4.

<sup>182</sup> E/CN.4/1025/Add. 1.

<sup>183</sup> E/CN.4/907/Rev.7.

<sup>184</sup> Un progetto di risoluzione presentato dal Comitato speciale E/CN.4/1060 par. 30. era adottato 25 voti a zero, con un'astensione. Per il testo della risoluzione, vedi capitolo XIX E/CN.4/1068, risoluzione 18 (XXVII).

<sup>185</sup> E/CN.4/L.1183.

per le istituzioni specializzate e le organizzazioni non governative. Da parte sua, il Comitato speciale, con il suo apporto, isolava le difficoltà incontrate nel funzionamento del sistema. Voci contrarie consideravano che il nuovo ciclo di nove anni avrebbe allentato il ritmo di presentazione dei rapporti periodici fino a rendere il sistema desueto. D'altra parte, si considerava che il sistema dei rapporti periodici e le richieste di informazioni rivolte dalle Nazioni Unite ai governi erano utili, finanche in assenza di risposte dei Governi, poiché attiravano l'attenzione dei Governi su certi ambiti, incoraggiandoli a interessarsene e a provocare dei miglioramenti nella legislazione e nella prassi. La proposta del Regno Unito, al di là delle considerazioni svolte, mostrava che il sistema vigente dei rapporti periodici era suscettibile di miglioramento. Nel secondo progetto di risoluzione<sup>186</sup>, si evidenziavano delle sovrapposizioni tra l'Annuario dei diritti dell'uomo, e la presentazione dei rapporti periodici e dei rapporti del Comitato CERD.<sup>187</sup> Si proponeva, in maniera conseguenziale, d'interrompere l'uscita dell'Annuario e di pubblicare, ogni tre anni, l'insieme dei rapporti periodici presentati dagli Stati membri, secondo un ciclo continuo, sui diritti civili e politici, economici, sociali e culturali e sulla libertà d'informazione.

Alla 28<sup>a</sup> sessione, la Commissione riceveva i rapporti periodici sulla libertà d'informazione per il periodo dal 1 luglio 1967 al 30 giugno 1970 presentati dai governi<sup>188</sup> e dalle istituzioni specializzate,<sup>189</sup> il riassunto analitico di questi rapporti,<sup>190</sup>

---

<sup>186</sup> E/CN.4/L.1184.

<sup>187</sup> Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale, adottata e aperta alla firma e alla ratifica dalla risoluzione AG 2106 (XX) del 21 Dicembre 1965, entrata in vigore il 4 gennaio 1969.

<sup>188</sup> E/CN.4/1066 e Add. 1 a 4, Add. 4/Corr.1 e Add. da 5 a 12.

<sup>189</sup> E/CN.4/1067 e Add. 1 e 2.

<sup>190</sup> E/CN.4/1074.

l'indice analitico e l'indice per paese dei rapporti in questione<sup>191</sup>, il *memorandum* sulla situazione dei trattati multilaterali conclusi sotto gli auspici delle Nazioni Unite nel settore dei diritti dell'uomo, preparato dal Segretario Generale in conformità alla risoluzione 1074 C (XXXIX) del Consiglio economico e sociale<sup>192</sup> e il rapporto del Comitato speciale dei rapporti periodici sui lavori della sessione che aveva tenuto nel 1972.<sup>193</sup> La Commissione riceveva, altresì, i rapporti sui diritti civili e politici, compreso il diritto all'autodeterminazione dei popoli e il diritto all'indipendenza politica, per il periodo dal 1 luglio 1968 al 30 giugno 1971, comunicati dai governi<sup>194</sup>; i rapporti sui diritti e civili, per il periodo dal 1 luglio 1968 al 30 giugno 1971, delle istituzioni specializzate,<sup>195</sup> il riassunto analitico dei rapporti ed altri documenti riguardanti diritti civili e politici, compreso il diritto all'autodeterminazione dei popoli e il diritto all'indipendenza politica, per il periodo dal 1 luglio 1968 al 30 giugno 1971<sup>196</sup>.

---

<sup>191</sup> E/CN.4/1073.

<sup>192</sup> E/CN.4/907/Rev.8 e Corr.1

<sup>193</sup> E/CN.4/1085.

<sup>194</sup> Austria, Barbados, Belgio, Butan, Brasile, Canada, Cecoslovacchia, Cipro, Danimarca, Fiji, Finlandia, Iran, Italia, Jamaica, Kenya, Kuwait, Lussemburgo, Madagascar, Malesia, Nicaragua, Norvegia, Nuova Zelanda, Oman, Pakistan, Paesi Bassi, Polonia, Rep. Federale Tedesca, Rep. Socialista Sovietica di Bielorussia, Rep. Socialista Sovietica di Ucraina, Romania, Singapore, Sri Lanka, Svizzera, Tunisia, Ungheria, U.S.A., Zambia, E/CN.4/1098 e Add. da 1 a 17.

<sup>195</sup> OIT, UPU, UNESCO, Organizzazione meteorologica mondiale E/CN.4/1100 et Add.1.

<sup>196</sup> A titolo illustrativo si noti il piano del *résumé* analitico dei rapporti sui diritti civili e politici, per il periodo dal 1 luglio 1968 al 30 giugno 1971 (E/CN.4/1103): - il capitolo I mostra l'influenza degli strumenti delle Nazioni Unite sulle costituzioni dei paesi interessati e sulla legislazione adottata nel corso del periodo considerato per quel che riguarda i diritti civili e politici; - il capitolo II rapporta i nuovi fatti di rilievo che concernono il riconoscimento, la protezione e il godimento dei diritti civili e politici nel periodo; sono passate in rassegna le disposizioni costituzionali, legislative, amministrative e le decisioni giudiziarie recenti, segnalate dai governi, che riguardano questi diritti – ogni diritto è esaminato singolarmente e

La Commissione adottava per *consensus* i due progetti di risoluzione raccomandati dal Comitato speciale dei rapporti periodici sui diritti dell'uomo<sup>197</sup>.

Alla 30<sup>a</sup> sessione<sup>198</sup>, la Commissione, avendo esaminato, con l'aiuto del Comitato speciale dei rapporti periodici, i rapporti supplementari sui diritti civili e politici per il periodo dal 1° luglio 1968 al 1° giugno 1971, ricevuti dagli Stati membri dell'Organizzazione o d'istituzioni specializzate<sup>199</sup>, prendeva atto del riassunto analitico dei menzionati rapporti<sup>200</sup>, dell'indice analitico e dell'indice per paese<sup>201</sup>, così come del *memorandum* relativo alla situazione dei trattati multilaterali conclusi sotto gli auspici delle Nazioni Unite nell'ambito dei diritti dell'uomo<sup>202</sup>, compilato dal Segretario Generale. Rispetto ai rapporti sulla libertà d'informazione, il Segretario Generale invitava Governi e Agenzie Specializzate a sottoporre i *reports* sulla libertà d'informazione per il periodo 1 luglio 1970 - 30 giugno 1975, richiamando le indicazioni e l'*outline* d'intestazioni predisposti dalle risoluzioni ECOSOC 1074 C del 1965 e 1596 del 1971. Nell'invito ai governi a sottoporre i rapporti sulla libertà

---

prende a riferimento gli articoli corrispondenti della Dichiarazione universale; - il capitolo III da conto dei limiti imposti all'esercizio di questi diritti; - il capitolo IV tratta dei fatti nuovi importanti che riguardano il godimento del diritto all'autodeterminazione; - infine, il capitolo V espone le difficoltà incontrate dai governi per dare effetto ai diritti civili e politici e i metodi e i mezzi utilizzati per superare queste difficoltà. I capitoli III e V che riguardano le limitazioni e le difficoltà sono i più ridotti dacché i governi, nel loro rapporto, si lasciano andare assai poco a una valutazione critica. Marie, J.-B., *op. cit.*, p. 196.

<sup>197</sup> Paragrafo 34 del rapporto per il 1972 E/CN.4/1085 e paragrafo 25 del rapporto per il 1973 doc. E/CN.4/1121. Si vedano le risoluzioni 23 (XXIX) e 24 (XXIX) e la decisione 7.

<sup>198</sup> 30<sup>a</sup> sessione 4 febbraio-8 marzo 1974, E/CN.4/1154.

<sup>199</sup> In conformità alla risoluzione 1074 C (XXXIX) del Consiglio economico e sociale del 28 luglio 1965. Doc. E/CN.4/1098/Add. da 18 a 25.

<sup>200</sup> Doc. E/CN.4/1103 e Add. 1 e 2.

<sup>201</sup> Doc. E/CN.4/1102 e Add.1.

<sup>202</sup> E/CN.4/907/Rev.10.

d'informazione<sup>203</sup>, il Segretario Generale reiterava il disposto del paragrafo 6 della risoluzione ECOSOC 1074 C<sup>204</sup> secondo il quale, per i diritti che ricadevano nella competenza delle Agenzie specializzate, i Governi potevano limitarsi a fare riferimento ai *reports* inviati alle Agenzie specializzate interessate.<sup>205</sup>

---

<sup>203</sup> In risposta alla nota del Segretario Generale G/SO 214 (2-4-3) 1970-75 pervenivano i rapporti da: Argentina; Austria; Australia; Barbados; Belgio; Brasile; Bulgaria; Burundi; Camerun; Canada; Cile; Cina; Cipro; Danimarca; Ecuador; Egitto; Finlandia; Filippine; la Francia con nota 11 ottobre 1976 si riferiva tra l'altro alla firma da parte della Francia dell'Atto finale della Conferenza sulla sicurezza e la cooperazione in Europa, stabilita a Helsinki; Guatemala; Germania; Giappone; Grecia; Haiti; Honduras; India; Indonesia; Iran; Iraq; Israele; Italia 11 ottobre 1976; Jamaica; Kampuchea; Kenya; Kuwait; Libano; Lussemburgo; Madagascar; Mali; Malawi; Marocco; Mauritius; Nigeria; Norvegia; Nuova Zelanda; Osservatore Permanente Rep. Corea; Olanda; Oman (Sultanato); Pakistan; Polonia; il Portogallo era invitato con nota Segretariato 24 settembre 1976 a sottoporre un autentico report dato che la nota trasmessa contenente riferimenti a testi legislativi e regolamentari non può essere considerata un suo equivalente, stante che solo alcuni dei testi menzionati riguardano la libertà d'informazione e, comunque, non tutti sono allegati alla nota del Governo; Regno di Giordania; Rep. Araba Libica; Rep. Madagascar; Rep. Malawi; Rep. Mali; Rep. Araba Siriana; Rep. Socialista Sovietica Bielorussa; Rep. Socialista Sovietica Ucraina; Rep. Socialista Vietnam; Romania; San Marino; Singapore; Somalia; Spagna; Sri Lanka; Svezia; Svizzera; Thailandia; Trinidad e Tobago; Tunisia; Turchia; Ucraina; UK; Ungheria; URSS; Uruguay; USA; Vietnam; Jugoslavia. L'Irlanda con nota del 6 maggio 1976 al paragrafo 2 "Influence of UN instruments on legislation" segnalava di non aver nessun commento da riportare.

<sup>204</sup> «6. It is understood that for the rights falling in the field of competence of specialized agencies Governments may, if they so elect, confine themselves to reference to the reports they send to the specialized agencies concerned, which will continue to submit periodic reports on these rights to the United Nations». Risoluzione ECOSOC 1074 C paragrafo 6.

<sup>205</sup> In accordo alla risoluzione 13 del 25 marzo 1970 e al par. 4 della risoluzione 12 della Commissione del 6 marzo 1975, in risposta alla nota ONG G/SO 214 (2/4/4) 1970-75, sottoponevano i reports: UNESCO, World Property Organization, World Bank (International Bank for reconstruction and development), ITU (rif. ad una raccomandazione adottata dai Paesi membri ITU è allegata alla Convenzione Internazionale sulle Telecomunicazioni (Malaga-Torre-Molinos, 1973), WHO con nota del 19 gen 1976 e FAO riportavano di non possedere dati

Era richiamata la risoluzione 1596 (L) dell'ECOSOC, in data 21 maggio 1971<sup>206</sup>, con la quale il Consiglio decideva che gli Stati membri, da quel momento, avrebbero presentato i rapporti periodici ogni due anni secondo un ciclo continuo: il primo, sui diritti civili e politici, nel 1972; il secondo, sui diritti economici, sociali e culturali, nel 1974; il terzo, sulla libertà d'informazione, nel 1976.

Il differimento della presentazione dei rapporti allentava, via via, l'attenzione sul sistema di *self-reporting* inaugurato nella vigenza della Commissione diritti umani, fino all'interruzione nel 1977.

*viii. Considerazioni finali sull'impatto del sistema dei rapporti periodici sull'attività promozionale della Commissione diritti umani*

Apprestandosi a considerare, conclusivamente, quale sia stato l'apporto del sistema dei rapporti periodici all'attività di promozione dei diritti umani della Commissione, deve osservarsi preliminarmente che, a fronte dell'ampiezza dei contenuti dello Statuto dell'ONU, il riferimento a disposizioni convenzionali che non si è accompagnato, storicamente e istituzionalmente, alla forza politica d'imporre

---

rilevanti. WHO riportava che le informazioni periodicamente ricevute dagli Stati membri non contenessero alcuna menzione della libertà d'informazione. FAO si impegnavano a continuare a fornire informazioni sull'implementazione di quei diritti economici e sociali [...] che ricadono nel mandato FAO. UPU con nota del 30 marzo 1976 si richiamava ad un precedente rapporto, in cui aveva avuto occasione di pronunciarsi sulla natura essenzialmente tecnica delle attività dell'UPU. ICJ con nota del 30 marzo 1976 in risposta alla lettera del 31 ottobre 1975 che invitava a sottoporre informazioni obiettive sulla libertà d'informazione 1970/75, si assestava su un campione rappresentativo non potendo commentare tutte le rubriche menzionate dal Segretario Generale.

<sup>206</sup> Doc. E/5044 ECOSOC 51<sup>a</sup> sessione (11-13 gennaio e 26 aprile-21 maggio 1971).

comportamenti precisi ha comportato che l'attività di rendicontazione periodica si sia attestato sull'obiettivo, pur rilevante, di promozione.

A dispetto del numero limitato di Stati membri<sup>207</sup> che hanno partecipato al sistema e dell'eterogeneità delle caratteristiche dei rapporti<sup>208</sup>, è stato aperto, per dirla con Marie, «un champ d'expériences nouvelles». I correttivi apportati al sistema hanno isolato la tentazione di renderlo uno specchietto per le allodole, cioè uno strumento di propaganda per i Governi di lusinghieri, benché univoci, aspetti formali delle disposizioni legislative più convincenti. Progressivamente, da un certo numero di Stati membri, sono stati introdotti nei *reports* quei dati oggettivi più aderenti alla situazione di fatto.

Il sistema di rapporti periodici ha reso possibile la continuità nel raffronto della situazione dei diritti dell'uomo tra gli Stati membri dell'Organizzazione, configurandosi come strumento dell'obiettivo di cooperazione. I rapporti periodici avrebbero, quindi, spiegato una valenza di emulazione e per l'effetto stimolato i miglioramenti nella legislazione e nelle prassi degli Stati. Non ultimo, gli Stati, a mezzo della collazione della documentazione, hanno acquisito conoscenza dei propri impegni; correlativamente, la via della valutazione costante da parte della Commissione ha prodotto una più decisa consapevolezza del ruolo giocato dagli Stati nella promozione

---

<sup>207</sup> Come si è potuto osservare, la lista degli Stati che trasmettono i rapporti periodici non era identica ogni anno; nondimeno, vi erano rappresentati i diversi gruppi geografici.

<sup>208</sup> La redazione dei rapporti è molto variabile da un paese all'altro. Alcuni governi rispondono attenendosi fedelmente al piano proposto dal Segretario generale e che è ripreso nel riassunto analitico preparato da quest'ultimo; altri governi fanno una presentazione d'insieme sulla situazione dei diritti in considerazione senza limitarsi "ai nuovi fatti" che caratterizzano il periodo preso in considerazione. L'entità dei rapporti varia considerevolmente: ad esempio, per i diritti civili e politici per il periodo 1968-1971, il Brasile comunicava un rapporto di 15 pagine (doc. E/CN.4/1098 e Cipro un rapporto d'una pagina (doc. E/CN.4/1098, Add. 6). Marie, J.-B., *op. cit.*, p. 197.

dei diritti dell'uomo. La scelta di un approccio piano, misurato nell'analisi dei contributi, da parte della Commissione diritti umani, ha favorito la collaborazione dei Governi e avuto come risultato il graduale perfezionamento del sistema dei rapporti periodici.<sup>209</sup>

---

<sup>209</sup> Marie, J.-B., *op. cit.*

### 3. La riforma della Commissione dei Diritti Umani

Durante lo scorso ventennio, la Commissione diritti umani è stata da più parti criticata e accusata di parzialità nel perseguimento del mandato, con la conseguenza che la sua credibilità e la sua stessa professionalità sono state revocate in dubbio.

Il processo di riforma della *machinery* dei diritti umani è iniziato con la creazione di un posto di Alto Commissario per i diritti umani in seguito alla Conferenza Mondiale dei Diritti Umani.<sup>210</sup> Nell'alveo delle proposte di riforma delle Nazioni Unite, l'intento di ridonare ai diritti dell'uomo una collocazione centrale nell'Organizzazione era posto con insistenza dal Segretario Generale: «le questioni relative ai diritti dell'uomo devono essere prese in considerazione nei quattro ambiti fondamentali del programma di lavoro del Segretariato (pace e sicurezza, affari economici e sociali, cooperazione allo sviluppo e affari umanitari)».

A due anni dalla Riunione del Millennio, il Segretario Generale ha invocato un progetto estensivo di riforma riferito all'Organizzazione delle Nazioni Unite, con alcune proposte specifiche riguardo alla *machinery* dei diritti umani, nel convincimento che la promozione e protezione dei diritti umani costituissero il requisito fondamentale per la realizzazione del progetto della Carta. Nel 2003, il Segretario Generale ha convocato un Gruppo di esperti che gli prospettasse un modo di procedere per affrontare, in maniera condivisa, «le minacce, le sfide e i cambiamenti» con riguardo al concetto di pace e sicurezza internazionale ed esprimesse raccomandazioni ai predetti fini.

---

<sup>210</sup> La responsabilità delle attività delle Nazioni Unite in materia di diritti dell'uomo è rimasta condivisa tra il Direttore del Centro per i Diritti dell'Uomo e l'Alto Commissario, fino al 1997, quando il Segretario generale ha deciso che l'Alto Commissario sostituisse il Centro per i diritti dell'uomo.

Il Gruppo identificava le nuove minacce per la sicurezza collettiva che richiedevano gli sforzi dell'intera comunità internazionale e raccomandava il cambiamento in un numero di organi delle Nazioni Unite, inclusa la Commissione dei Diritti Umani.<sup>211</sup> All'origine della percepita crisi di credibilità e di professionalità della Commissione erano gli *standards* difformi nell'occuparsi delle questioni dei diritti umani, non meno che la *membership*, stante che diversi Stati mostravano di perseguire non il rafforzamento dei diritti, bensì di voler essere, col loro status di membri, al riparo dalle critiche o abilitati a criticare gli altri Stati. Nella riforma della Commissione s'includeva, pertanto, la questione dell'appartenenza: un esito possibile avrebbe potuto essere la considerazione di criteri di *membership*; al contrario, il Gruppo di lavoro raccomandava<sup>212</sup> che l'appartenenza alla Commissione fosse estensiva, al pari di quella in Assemblea Generale. La credibilità della Commissione ne sarebbe risultata accresciuta in quanto tutti i membri delle Nazioni Unite erano membri potenziali. Siffatta proposta trovava pochi sostenitori. D'altra parte, il Gruppo di esperti valutava che non si sarebbe raggiunto un facile accordo su una *membership* ristretta.

Il rapporto del Gruppo di esperti suggeriva una soluzione per il lungo periodo, che gli Stati Membri, cioè, considerassero di promuovere la Commissione a «Consiglio dei Diritti Umani», non più organo sussidiario rispetto al Consiglio Economico e Sociale, ma con uno status paritario ad esso ed al Consiglio di Sicurezza. Così agendo, la rilevanza assegnata ai diritti umani, espressa nel Preambolo della Carta nel fine di «riaffermare la fede nei diritti fondamentali dell'uomo, nelle dignità e nel valore della

---

<sup>211</sup> Rapporto del Gruppo di lavoro «Un mondo più sicuro, nostra responsabilità condivisa» UN Doc. A/59/565 del 2 dicembre 2004. I paragrafi dedicati alla Commissione sui Diritti Umani 282–291.

<sup>212</sup> Nel già citato rapporto UN Doc. A/59/565 al paragrafo 285.

persona umana, nella eguaglianza dei diritti degli uomini e delle donne”, avrebbe avuto maggiore enfasi.

Il Gruppo di esperti d’alto livello suggeriva, inoltre, la costituzione di un gruppo consultivo di esperti indipendenti, che potesse consigliare su questioni relative a determinati paesi, ma anche sulla razionalizzazione dei mandati tematici esistenti, e che potesse esso stesso eseguirne;<sup>213</sup> raccomandava, infine, che l’Alto Commissario per i Diritti Umani adottasse un rapporto annuale sulla situazione dei diritti umani nel mondo, con funzione di stimolo per la discussione con la Commissione.<sup>214</sup>

Il punto di partenza del cambiamento si rinviene nel rapporto del Segretario Generale “Nella più grande libertà: verso sviluppo, sicurezza e diritti umani per tutti”.<sup>215</sup> Il rapporto del Gruppo di esperti sulle minacce, le sfide e i cambiamenti era il documento di partenza a partire dal quale il Segretario esprimeva nuove proposte alla Commissione diritti umani nel 2005. Si ribadiva che ai fondamenti della pace e della sicurezza, dello sviluppo e dei diritti umani non fosse associata una struttura equilibrata nell’Organizzazione e si proponeva che un Consiglio dei Diritti Umani affiancasse gli organi esistenti negli ambiti della pace e sicurezza internazionale e delle questioni sociali ed economiche. Invece di prospettare un organo composto da un rappresentante per ogni Stato membro delle Nazioni Unite, come aveva fatto il Gruppo di esperti, il Segretario Generale consigliava di sostituire la Commissione sui Diritti Umani con un Consiglio dei Diritti Umani a composizione ristretta. La proposta dell’elezione a maggioranza dei due terzi dei membri presenti e votanti in Assemblea Generale ispirava

---

<sup>213</sup> Nel già citato rapporto UN Doc. A/59/565 al paragrafo 285.

<sup>214</sup> Al paragrafo 288.

<sup>215</sup> Rapporto del Segretario Generale UN Doc. A/59/2005 del 24 marzo 2005 “Nella più grande libertà: verso sviluppo, sicurezza e diritti umani per tutti”.

il convincimento che una simile procedura avrebbe isolato i grossi violatori dei diritti umani e promosso quei soli Stati della «società degli impegnati», contribuendo a rendere maggiormente responsabili i membri e l'organo nel suo insieme più credibile e rappresentativo.

Gli Stati membri delle Nazioni Unite erano interpellati a decidere, per il Consiglio dei Diritti Umani, tra lo status di organo principale delle Nazioni Unite oppure sussidiario dell'Assemblea Generale. Istituire il Consiglio dei Diritti Umani come organo principale avrebbe richiesto l'emendamento della Carta.<sup>216</sup>

Come addenda al rapporto «Nella più grande libertà: verso sviluppo, sicurezza e diritti umani per tutti», il Segretario Generale inviava una nota esplicativa sul Consiglio dei Diritti Umani all'Assemblea Generale.<sup>217</sup> Vi si affermava che un nuovo Consiglio dei Diritti Umani avrebbe agevolato il superamento di problemi, di forma e di sostanza, associati alla Commissione, permettendo un riassetto dell'effettività della macchina intergovernativa delle Nazioni Unite nell'occuparsi di diritti umani; si proponeva la creazione del Consiglio dei Diritti Umani per conferire alle questioni dei diritti umani una considerazione preminente, qual era quella già accordata nella Carta delle Nazioni Unite. Si sosteneva anche l'opportunità di situare il Consiglio dei Diritti Umani a Ginevra, ai fini di uno stretto contatto con l'Ufficio dell'Alto Commissario. Il

---

<sup>216</sup> La Carta delle Nazioni Unite prevede due modalità di emendamento agli Articoli 108 e 109. Ai termini dell'Articolo 108, ogni modifica deve essere adottata dalla maggioranza dei due terzi dei Membri dell'Assemblea Generale e ratificata, in conformità alle rispettive norme costituzionali, da due terzi degli Stati membri delle Nazioni Unite, compresi tutti i membri permanenti del Consiglio di Sicurezza. L'Articolo 109 richiede un voto a maggioranza dei due terzi dei Membri dell'Assemblea Generale e un voto di nove Membri qualsiasi del Consiglio di Sicurezza, in un processo iniziato da una conferenza di revisione che riunisce i membri dell'Organizzazione.

<sup>217</sup> Nota del 23 maggio 2005.

Segretario Generale suggeriva che la sorte di molte delle funzioni esistenti della Commissione, delle procedure e dei gruppi di lavoro fosse rimessa alla valutazione del Consiglio dei diritti, che avrebbe potuto decidere di approvarli, rinnovarli, razionalizzarli o considerarli obsoleti. Era rimarcato che le procedure speciali e il coinvolgimento delle organizzazioni della società civile erano due aspetti che avrebbero dovuto permanere nel Consiglio dei Diritti Umani.

Dal citato rapporto del Segretario Generale scaturiva la richiesta all'Alto Commissario di proporre soluzioni agli ostacoli che si frapponivano al godimento effettivo dei diritti umani e di suggerire i modi di migliorare e rendere coerente il funzionamento della macchina dei diritti umani tutta. Nel Piano d'Azione dell'Alto Commissario era riguardato come essenziale un nuovo sistema di monitoraggio delle pratiche degli Stati a fronte degli obblighi in tema di diritti umani. L'Alto Commissario proponeva uno scrutinio da fondarsi sul principio di esame universale degli obblighi e delle pratiche degli Stati e da svolgersi attraverso un sistema di revisione tra pari.

Nel corso del Summit Mondiale delle Nazioni Unite, i rappresentanti degli Stati si sono pronunciati per il rafforzamento del sistema dei diritti umani delle Nazioni Unite, con lo scopo dichiarato di assicurare l'effettivo godimento da parte di tutti dei diritti civili, politici, economici, sociali e culturali, incluso il diritto allo sviluppo. L'interdipendenza tra pace e sicurezza, sviluppo e diritti umani era considerata alla base della sicurezza collettiva e del benessere. Veniva riaffermata l'universalità, l'indivisibilità, l'interdipendenza dei diritti umani. Al summit è stato adottato per consensus un documento negoziato dagli Stati<sup>218</sup>. Come nei rapporti del panel di esperti

---

<sup>218</sup> Sulla scorta dei citati studi sulla riforma delle Nazioni Unite, ascrivibili al gruppo di esperti incaricato dal Segretario Generale, ed al Segretario Generale medesimo.

e del Segretario Generale, anche nella Dichiarazione del vertice i diritti dell'uomo occupano un posto significativo.

Il *quid novi* nella Dichiarazione del vertice di settembre è stata la creazione di un Consiglio dei diritti umani, pur se non se ne intravedevano, in quella fase, le linee organizzative. I capi di Stato e di governo incaricavano il Presidente dell'Assemblea Generale di concludere i negoziati per mandato, modalità, funzionamento, composizione, *membership*, metodo di lavoro e procedura entro la fine della sessantesima sessione dell'Assemblea Generale, ad agosto 2006.

Nel corso di successivi negoziati, gli Stati Uniti e la maggior parte delle democrazie del Nord Europa proponevano un'élite di 20 Stati eletti che incontrassero il requisito di «autentiche democrazie» e che fossero scevri da sanzioni del Consiglio di Sicurezza in connessione a violazioni di diritti umani.<sup>219</sup> Era giudicata inconsistente e quindi abbandonata l'idea di un Consiglio a composizione ristretta; la questione della procedura per l'elezione dei membri del Consiglio dei diritti umani, che nei due precedenti rapporti, si suggeriva, avesse luogo a maggioranza dei due terzi dei membri dell'Assemblea generale, non era fissata nella Dichiarazione, bensì rinviata ai negoziati da condursi in Assemblea generale.

Le consultazioni informali per la costituzione del nuovo Consiglio per i Diritti Umani si svolgevano per quasi cinque mesi tra New York e Ginevra e preludevano alla presentazione in Assemblea Generale da parte del Presidente Eliasson di una bozza di risoluzione sul Consiglio dei Diritti Umani a febbraio 2006. L'Assemblea ha votato la

---

<sup>219</sup> Tra le organizzazioni non governative, le proposte di differenti versioni del «club dei puliti» rispondevano tutte al requisito dell'elezione dei soli Stati che avessero ratificato le sette principali convenzioni sui diritti umani e rispettassero gli obblighi ai sensi dei predetti trattati (si veda, a titolo esemplificativo, Human Rights Watch).

risoluzione 60/251 istitutiva del Consiglio dei Diritti Umani il 15 marzo 2006 con 170 voti a favore, 4 contro (Israele, Isole Marshall, Palau, USA), e 3 astensioni (Bielorussia, Iran, Venezuela). Le elezioni dei membri del nuovo organismo venivano fissate per il 9 maggio 2006.

Una volta adottata la risoluzione da parte dell'Assemblea Generale, le consultazioni per le linee organizzative dell'organo di nuova creazione si sono tenute a Ginevra. La Commissione è stata abolita il 16 giugno 2006 e il Consiglio dei Diritti Umani ha iniziato a funzionare il 19 giugno 2006.

#### 4. *Lo status del Consiglio dei diritti dell'uomo*

A sessant'anni dalla creazione dell'Organizzazione delle Nazioni Unite, la Commissione funzionale incaricata del mandato di promozione e protezione dei diritti umani è stata sostituita dal Consiglio dei diritti dell'uomo.

Il Preambolo della risoluzione istitutiva riflette i nodi problematici essenziali sollevati durante le consultazioni e i negoziati per la creazione del Consiglio. L'*incipit* enfatizza i principi e gli obiettivi che vengono in rilievo nella Carta delle Nazioni Unite, in particolare l'eguaglianza sovrana degli Stati, la natura fondamentale dei diritti e delle libertà per i popoli tutti, l'importanza della cooperazione internazionale. I fondamenti del sistema dei diritti umani delle Nazioni Unite, l'eguaglianza di tutti i diritti e la loro applicazione universale, sono riaffermati, poiché «è una necessità per tutti gli Stati rispettare i diritti di tutte le popolazioni, indipendentemente da differenze culturali o di qualsivoglia altra natura». I diritti umani sono identificati come il “terzo pilastro” delle Nazioni Unite ed è riaffermato il ruolo degli attori, statali e non, nell'ambito dei diritti umani.

Il Segretario Generale aveva posto agli Stati membri la scelta tra un Consiglio dei diritti dell'uomo come organo principale dell'ONU o come organo sussidiario dell'Assemblea Generale. Nella procedura per la creazione del Consiglio dei diritti dell'uomo come organo principale, sarebbe stata implicata una revisione della Carta delle Nazioni Unite.<sup>220</sup>

---

<sup>220</sup> La Carta delle Nazioni Unite prevede due modalità di emendamento agli Articoli 108 e 109. Si rinvia alla nota 216.

Riflessioni in ordine alle difficoltà procedurali che la revisione della Carta presenta manifestano alcune delle ragioni per le quali è sembrata più agevole l'istituzione del Consiglio dei diritti dell'uomo come organo sussidiario dell'Assemblea Generale, piuttosto che come organo principale.

Nella transizione istituzionale, gli Stati si sono accordati per istituire il Consiglio dei diritti dell'uomo come organo sussidiario dell'Assemblea Generale,<sup>221</sup> in attesa di rivederne lo status entro un quinquennio dalla sua creazione.<sup>222</sup>

I paragrafi operativi della risoluzione sono suddivisi in sezioni che trattano: mandato del Consiglio, poteri e funzioni; interazione dell'organo con la *machinery* dei diritti umani delle Nazioni Unite; composizione ed elezione; sessioni ordinarie e speciali; regole di procedura e metodi di lavoro; metodo di nomina dei componenti del Consiglio. Se ne richiama, punto per punto, il contenuto.

---

<sup>221</sup> Questo segna una differenza rispetto alla Commissione, che era organo sussidiario dell'ECOSOC. L'Assemblea Generale detiene il potere organizzativo e, perciò, il controllo della struttura e delle attività degli organi sussidiari; ha il potere di esprimere direttive e di costituire obblighi di rapporto, creando le condizioni per mantenere il controllo delle attività degli organi sussidiari.

<sup>222</sup> Si ricordi che gli organi sussidiari delle Nazioni Unite sono caratterizzati essenzialmente da tre requisiti: a) un organo sussidiario è creato da un organo principale o mediante delega di poteri dell'organo principale; b) la composizione, la struttura e il mandato di un organo sussidiario sono stabiliti e possono essere modificati da un organo principale o mediante delega di poteri dell'organo principale; c) un organo sussidiario può essere soppresso da un organo principale o mediante delega di poteri dell'organo principale. Una limitazione di segno «orizzontale» al potere dell'Assemblea Generale di costituire organi sussidiari previsto all'Art. 22 è connessa ai poteri conferiti dalla Carta agli altri organi principali. L'esercizio da parte di un organo dei propri poteri non deve condurre ad un'alterazione dell'equilibrio istituzionale tra organi principali così come definito dalla Carta. In senso «verticale», l'Assemblea Generale deve limitare l'esercizio dei propri poteri in modo che essa, nel delegare alcuni poteri agli organi sussidiari, non interferisca con la domestic jurisdiction degli Stati membri.

Sull'individuato problema della perdita di credibilità e professionalità della Commissione, le soluzioni riferite in merito alla composizione dell'organo oscillavano tra l'ampliamento<sup>223</sup> e la riduzione<sup>224</sup>. Il compromesso si è raggiunto su un Consiglio dei diritti dell'uomo di dimensione simile alla Commissione. Nella risoluzione istitutiva è, così, previsto che il Consiglio sia composto da 47 Stati membri (in luogo dei 53), che servano un periodo di tre anni e non siano immediatamente rieleggibili dopo due mandati consecutivi. Per essere eletti, gli Stati candidati devono riunire i voti della metà degli Stati membri dell'Assemblea Generale presenti e votanti più uno<sup>225</sup>.

Discostandosi dalla proposta di considerare indicatori formali del rispetto prestato degli Stati ai diritti umani e del loro impegno e della loro disponibilità a cooperare col Consiglio dei diritti umani,<sup>226</sup> è stata prescelta la formulazione da parte degli Stati d'impegni volontari («promesse»): «Gli Stati membri eleggeranno i componenti del Consiglio prendendo in considerazione l'apporto che ciascun candidato dà alla causa della promozione e della difesa dei diritti dell'uomo e gli impegni volontari che ha preso nella materia.»<sup>227</sup> La pratica degli impegni volontari è stata considerata un

---

<sup>223</sup> Si veda a tal riguardo la proposta del Gruppo di personalità di alto livello sulle minacce, le sfide e i cambiamenti.

<sup>224</sup> Si veda la proposta del Segretario Generale in proposito.

<sup>225</sup> Il quorum è stato fissato a 96 voti per la prima elezione il 9 maggio 2006.

<sup>226</sup> Era stata, infatti, in un primo momento, proposta l'assegnazione dei seggi nel Consiglio dei diritti previa la verifica di alcuni criteri, così individuati: essere parte dei principali strumenti relativi ai diritti dell'uomo delle Nazioni Unite e attenersi agli obblighi di presentazione dei rapporti periodici e di rispetto delle osservazioni conclusive dei comitati dei trattati; accettare di cooperare col sistema delle procedure speciali.

<sup>227</sup> La posizione della dottrina sul valore giuridico della promessa è stata oscillante nel secolo scorso; è stato sottolineato insistentemente il valore politico e morale della promessa, fino al punto di negarle qualsivoglia rilevanza giuridica nelle relazioni internazionali. Una simile posizione è stata determinata da tre fattori: a) la realtà di un diritto internazionale fondato

miglioramento nel modo di selezione dei membri del Consiglio dei diritti dell'uomo in rapporto alla Commissione.<sup>228</sup> Gli impegni volontari formulati per iscritto al momento dell'elezione al Consiglio hanno, nei fatti, rappresentato un incoraggiamento per gli altri

---

essenzialmente su accordi; b) la formulazione dell'Articolo 38 dello Statuto della Corte Internazionale di Giustizia che, nell'enumerare le fonti del diritto internazionale, non menziona né si riferisce, neanche indirettamente, ad atti unilaterali, mentre assegna grande rilevanza agli accordi; c) la circostanza per la quale negli ordinamenti giuridici nazionali agli atti unilaterali siano ricollegati effetti giuridici soltanto nei casi espressamente previsti dal legislatore. In tempi più recenti sembra esservi stata un'inversione di tendenza nel valore assegnato alla promessa. Sulla base dell'esame della prassi giudiziale e diplomatica, alcuni autori hanno riconosciuto la forza giuridicamente vincolante della promessa (anche se a particolari condizioni, senza che ciò implichi che essa sia una fonte generale di obblighi giuridici); questi autori, inoltre, non subordinano tale forza vincolante alla reciprocità né all'espressione di un consenso da parte del ricevente della promessa. Altri autori, nell'interpretare e valutare la prassi internazionalistica in materia di promesse, evidenziano la necessità che la promessa sia accettata, anche tacitamente, perché diventi valida per il promittente. Ancora secondo questi autori, un ulteriore requisito affinché la promessa abbia effetti vincolanti è che essa concorra insieme ad altri fattori a creare una situazione che è, nell'interesse del ricevente della promessa, protetta dal diritto internazionale.

<sup>228</sup> Alle prime elezioni nel 2006, a partire dalle candidature di 65 Stati, gli Stati Uniti non sono eletti, ma gli altri membri permanenti del Consiglio di Sicurezza, inclusi Cina e Russia, sono eletti al Consiglio dei diritti umani. Mentre alcuni Stati che in passato si sono resi autori di gravi violazioni di diritti umani non hanno partecipato neppure alla contesa, altri come Cuba, Pakistan ed Arabia Saudita vengono eletti. Alle elezioni del secondo anno del Consiglio dei diritti umani, venivano eletti 14 nuovi membri da una lista di 16 candidati. Alcuni attori sono riusciti a bloccare l'elezione della Bielorussia, consentendo alla Bosnia di competere per il posto e vincerlo. È significativo che, nel gruppo dei Paesi dell'Est Europa, un violatore di diritti come la Bielorussia abbia avanzato fino al punto in cui potesse, prima che una campagna concertata inizi ad avere l'effetto di ostacolo. La quasi elezione della Bielorussia, così come l'elezione di certi regimi autoritari e repressivi, ha dimostrato che molti Stati che ambiscono alla qualifica di membri del Consiglio dei diritti dell'uomo non prendono seriamente la protezione dei diritti umani. L'elezione per il quarto anno del Consiglio vede la presentazione della prima candidatura degli Stati Uniti, che riescono a farsi eleggere.

Stati ad “allinearsi” su analoghe posizioni. Le promesse in parola figurano, d’altra parte, tra i documenti di base della Revisione Periodica Universale condotta dal Consiglio dei Diritti dell’uomo.

Un’altra novità in merito alla selezione di candidati al Consiglio è il metodo d’elezione. La soluzione prescelta è l’elezione diretta e individuale a maggioranza semplice degli Stati membri dell’Assemblea Generale. L’elezione si svolge a scrutinio segreto, modalità che consente un voto scevro da condizionamenti connessi a temute ritorsioni politiche. I criteri relativi all’apporto che ciascun candidato dà alla causa della promozione e della difesa dei diritti dell’uomo e gli impegni volontari che ha preso nella materia<sup>229</sup> vanno affiancati alle previsioni sui più elevati *standards* nella promozione e nella protezione dei diritti umani<sup>230</sup>. La Risoluzione istitutiva reitera che i membri del Consiglio dei diritti debbano conformarsi ai più elevati *standards* nella promozione e protezione dei diritti umani, e stabilisce che essi, durante il loro mandato, siano sottoposti alla procedura di Revisione Periodica Universale. Infine, rispetto alla composizione del nuovo Consiglio dei diritti, organo di Stati sussidiario dell’Assemblea Generale, il principio di equa distribuzione geografica riveste un ruolo determinante.<sup>231</sup>

La Risoluzione 60/251 prevede che il Consiglio dei diritti umani sia composto da 47 Stati eletti dall’Assemblea Generale con voto di maggioranza, con il limite

---

<sup>229</sup> Criteri enucleati al Paragrafo 8 A/RES/60/251.

<sup>230</sup> *Standards* di cui al Paragrafo 9 A/RES/60/251.

<sup>231</sup> Le risoluzioni dell’Assemblea Generale istitutive di organi sussidiari di Stati, nella parte in cui ne determinano la composizione, alternativamente: a) allocano ad ogni regione un certo numero di seggi vacanti, che vengono successivamente occupati al momento dell’elezione degli Stati sulla base delle nomine effettuate dai gruppi regionali in seno all’Assemblea Generale; b) richiedono al Presidente dell’Assemblea Generale di assegnare i seggi agli Stati sulla base del criterio d’equa distribuzione geografica, in consultazione con i gruppi regionali.

temporale di due mandati consecutivi; che la composizione del Consiglio sia basata su un'equa distribuzione geografica con la seguente ripartizione dei seggi<sup>232</sup>:

- a) 13 seggi al Gruppo africano (in luogo dei 15 presso la Commissione);
- b) 13 seggi al Gruppo asiatico (in luogo dei 12 nella Commissione);
- c) 8 seggi per il Gruppo dell'America latina e dei Caraibi (in luogo degli 11 nella Commissione);
- d) 7 seggi al Gruppo occidentale (in luogo dei 10 presso la Commissione);
- e) 6 seggi al Gruppo dell'Europa orientale (in luogo dei 5 presso la Commissione).<sup>233</sup>

Può osservarsi che l'equilibrio politico del Consiglio dei diritti dell'uomo, così istituito, è sensibilmente diverso in rapporto a quello dell'estinta Commissione. Il gruppo asiatico e il gruppo degli Stati dell'Europa dell'Est hanno assegnato, rispettivamente, un seggio in più. D'altra parte, la perdita di due seggi per il gruppo africano non rappresenta una *diminutio* significativa in proporzione alla dimensione del nuovo Consiglio dei diritti. D'ora in avanti, i gruppi asiatico ed africano dispongono d'una maggioranza assoluta netta al Consiglio di 26 voci (13 voci ciascuno) sul numero complessivo di 47 membri, a fronte della maggioranza meno importante (27 voci su 53) che questi due gruppi rappresentavano alla Commissione. Complessivamente, la nuova

---

<sup>232</sup> Paragrafo 7 A/RES/60/251.

<sup>233</sup> A seguito delle prime elezioni il 9 maggio 2006, l'organo risulta composto così come di seguito: Algeria, Arabia Saudita, Argentina, Azerbaigian, Bahrain, Bangladesh, Brasile, Camerun, Canada, Cina, Repubblica di Corea, Cuba, Repubblica Ceca, Gibuti, Ecuador, Federazione Russa, Filippine, Finlandia, Francia, Gabon, Germania, Ghana, Guatemala, India, Indonesia, Giappone, Giordania, Regno Unito, Malesia, Mali, Mauritius, Messico, Marocco, Olanda, Nigeria, Pakistan, Perù, Polonia, Romania, Senegal, Sud Africa, Sri Lanka, Svizzera, Tunisia, Ucraina, Uruguay, Zambia.

ripartizione geografica risulta meno favorevole al gruppo occidentale e al GRULAC (che perdono rispettivamente tre seggi).

Nella prassi emerge che la nuova ripartizione risulta favorevole ai paesi del Like Minded Group, all'Organizzazione della Cooperazione Islamica ed al Movimento dei Non Allineati,<sup>234</sup> i cui Stati sono, per lo più, vicini ai gruppi africano e asiatico.

---

<sup>234</sup> La composizione del Consiglio dei diritti dell'uomo non prende in considerazione blocchi trans-regionali, quali l'Organizzazione della Cooperazione Islamica (OIC) o il Movimento dei Non Allineati (NAM). Al 2012, al NAM aderiscono 120 nazioni e 17 Paesi osservatori. Dopo la fine del regime bipolare, la neutralità nei confronti delle grandi potenze ha perduto qualsiasi riferimento e il movimento ha cercato di ridarsi una ragion d'essere nella nuova realtà internazionale, polarizzata sul conflitto Nord-Sud, nella rappresentatività delle istanze politiche, economiche e culturali dei paesi in via di sviluppo.

## 5. *Il riesame dello status istituzionale e del lavoro del Consiglio del Consiglio dei diritti dell'uomo*

La revisione è stata duplice – dello status istituzionale da parte dell'Assemblea Generale, delle modalità di lavoro e di funzionamento da parte del Consiglio dei diritti medesimo.<sup>235</sup>

Alla sua dodicesima sessione,<sup>236</sup> il Consiglio dei diritti dell'uomo<sup>237</sup> decideva di costituire un Gruppo di lavoro intergovernativo col mandato di riesaminare il lavoro ed il funzionamento dell'organo.<sup>238</sup> Le modalità proposte di riesame del lavoro e del funzionamento<sup>239</sup> erano individuate nel documento annesso al rapporto del gruppo intergovernativo, inteso a dipanare un processo di *review* inclusivo degli *stakeholders* e a conseguire il consenso unanime degli Stati. Nell'ambito del mandato conferito dalla Risoluzione istitutiva e a partire dall'*Institution Building Package* (IBP), il Consiglio dei diritti poteva riesaminare le proprie modalità di lavoro e funzionamento.

---

<sup>235</sup> È la risoluzione 60/251 che prospetta la possibilità di riesaminare il neo istituito Consiglio dei diritti umani. Per quanto riguarda i tempi, le previsioni divergono, riferendosi a un riesame dello status «entro cinque anni» e del lavoro e del funzionamento «a partire da cinque anni».

<sup>236</sup> Dal 14 settembre al 2 ottobre 2009.

<sup>237</sup> Con risoluzione 12/1.

<sup>238</sup> Il Consiglio decideva che il Gruppo di lavoro tenesse due sessioni, ciascuna di cinque giorni, a Ginevra, dopo la sua quattordicesima sessione. Il Consiglio chiedeva, contestualmente, al Presidente di presiedere il Gruppo di lavoro e d'intraprendere consultazioni prima delle sessioni del Gruppo di lavoro sulle modalità del riesame. Il Consiglio richiedeva, inoltre, al Gruppo di lavoro di far rapporto alla sua diciassettesima sessione sui progressi raggiunti nell'implementazione della risoluzione 12/1.

<sup>239</sup> In accordo al Paragrafo 16 della risoluzione 60/251 dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite.

Il processo è iniziato a Ginevra con la prima sessione del Gruppo di lavoro intergovernativo,<sup>240</sup> anche se precedentemente a questa riunione si erano tenute consultazioni formali e informali riguardanti le modalità di conduzione del processo di revisione.<sup>241</sup> Il processo di riesame dello status istituzionale del Consiglio dei diritti dell'uomo si è costruito sulle acquisizioni di Ginevra ed è proseguito a New York.<sup>242</sup>

Il segmento di New York ha trattato gli aspetti legati allo status *stricto sensu*, e segnatamente il mantenimento del carattere di sussidiarietà dell'organo; si è interessato,

---

<sup>240</sup> La sessione del Gruppo intergovernativo è così strutturata: adozione dell'Agenda e del Programma di lavoro; discussione generale sul lavoro e sul funzionamento del Consiglio in accordo col mandato del paragrafo operativo 16 della Risoluzione 60/251; discussione sull'IBP (Institution-Building Package), inclusa la presentazione di proposte concrete su: Revisione Periodica Universale, Procedure Speciali, Comitato consultivo e Procedura di reclamo. A seguito della prima riunione del Gruppo di lavoro, viene assegnato un facilitatore per ogni punto in discussione, incaricato di condurre le discussioni informali e di presentare un rapporto alla seconda sessione del Gruppo di lavoro. Al Gruppo di lavoro è richiesto di far rapporto al Consiglio alla sua diciassettesima sessione sui progressi raggiunti nell'implementazione della Risoluzione 12/1 .

<sup>241</sup> Data la complementarietà delle aree di lavoro e la sovrapposizione tra alcune delle tematiche in discussione, per consentire la coerenza dei processi a Ginevra e New York, sono stati facilitati i canali formali e informali di comunicazione tra Ginevra e New York. Il processo formale è iniziato a Ginevra e le discussioni a New York si sono costruite sulle acquisizioni di Ginevra. La cronologia del processo di review di Ginevra si articola così come di seguito: prima sessione del Gruppo di lavoro, 25-29 ottobre 2010; serie di consultazioni informali, 8 novembre–10 dicembre 2010; “ritiro degli Ambasciatori”, Bangkok, 8-10 dicembre 2010; serie di consultazioni informali, gennaio-febbraio 2011; seconda sessione del Gruppo di lavoro, 7, 17-18, 23-24 febbraio 2011; adozione del documento risultante dal Gruppo di lavoro, 24 febbraio 2011; adozione del documento finale, 25 marzo 2011.

<sup>242</sup> Il 15 marzo 2010, il Presidente dell'Assemblea Generale Ali Abdussalam Treki assegna il mandato di condurre il processo di riesame a New York congiuntamente all'Ambasciatore del Liechtenstein Christian Wenaweser ed all'Ambasciatore del Marocco Mohammed Loulichki.

inoltre, dei profili della *membership*, in particolare della prassi delle promesse e degli impegni.<sup>243</sup>

I punti individuati dai co-facilitatori sono stati specificati nel corso delle discussioni, che hanno avuto luogo tra dicembre 2010 e maggio 2011, con la partecipazione diffusa a livello di Ambasciatori. Si presentano, di seguito, i principali sviluppi delle discussioni.

Sull'elezione dei membri del Consiglio dei diritti si sono registrate forti divisioni.<sup>244</sup> Le proposte al riguardo includevano: un sistema di revisione delle promesse pubbliche degli Stati per elevare la soglia di affidabilità dei membri nell'adempiere alle promesse e nell'incontrare gli *standards* di cui alla Risoluzione istitutiva; liste aperte presentate dai gruppi regionali. Alla fine, è stata prevista

---

<sup>243</sup> Altri punti in considerazione in agenda: relazione tra il Consiglio dei diritti e il Quinto Comitato: budget dell'Alto Commissario dei diritti dell'uomo e budget del Consiglio dei diritti dell'uomo; assegnazione di quote stabili al Consiglio per il finanziamento delle sue decisioni attraverso un "contingency fund" o un "separate budget item"; creazione di un "real-time funding mechanism" entro il Quinto Comitato per il finanziamento delle decisioni del Consiglio. Il finanziamento delle decisioni del Consiglio dei diritti dell'uomo è un ulteriore punto su cui si registra il disaccordo degli Stati. A fronte della mancanza di una procedura mirata per stanziare risorse per l'implementazione delle decisioni del Consiglio dei diritti, alcuni Stati hanno proposto la creazione di un meccanismo per spese impreviste, affidato alla gestione del Segretario Generale. Questa proposta non ha ricevuto significativo sostegno per la preferenza espressa di molti Stati che le decisioni finanziarie rimanessero nel forum intergovernativo del Quinto Comitato. Infine, l'Assemblea Generale non ha adottato alcuna decisione al riguardo e ha postposto la trattazione della questione.

<sup>244</sup> Sebbene una maggioranza degli Stati sostenesse che i temi legati all'elezione ricadevano al di fuori del mandato dell'Assemblea Generale di rivedere lo status del Consiglio, un gruppo trans-regionale di Stati auspicava che il processo potesse essere sfruttato dagli Stati per implementare le previsioni relative al processo di elezione contenute nella Risoluzione 60/251.

l'opportunità per gli Stati di presentare promesse volontarie e impegni in connessione con le loro candidature al Consiglio.<sup>245</sup>

Una compagine trans-regionale ha avanzato proposte volte a costituire una «sorveglianza» del Consiglio dei diritti dell'uomo sulle procedure speciali e una supervisione sull'Ufficio dell'Alto Commissario per i diritti umani.<sup>246</sup>

Un ulteriore punto in agenda era il coordinamento tra il Consiglio e il Terzo Comitato, in particolare l'obbligo di rapporto annuale del Consiglio dei diritti dell'uomo all'Assemblea Generale. La presentazione di un rapporto annuale all'Assemblea Generale è, infatti, uno strumento a disposizione del Consiglio, organo sussidiario, nell'espletamento del mandato<sup>247</sup>. In proposito, alcuni Stati hanno espresso la preferenza che il Consiglio dei diritti, in linea col suo status di organo sussidiario, facesse rapporto all'Assemblea Generale in plenaria. Altri hanno manifestato la preferenza per il mantenimento dell'intermediazione del Terzo Comitato dell'Assemblea Generale, sulla base della considerazione che detto Comitato avesse l'*expertise* per occuparsi delle questioni e raccomandazioni contenute nel rapporto del Consiglio. In conclusione, è stato mantenuto lo *status quo*, ad eccezione che per l'aggiunta di un dialogo interattivo tra il Presidente del Consiglio dei diritti e il Terzo Comitato.

---

<sup>245</sup> Malgrado la posizione forte di Canada, Unione Europea e Stati Uniti, che esprimevano l'esigenza di includere risultati sostanziali in quanto alla membership.

<sup>246</sup> Siffatte proposte scaturivano dalla fase di review di Ginevra, quando il Movimento dei Non-Allineati, l'Organizzazione della Cooperazione Islamica e la Federazione russa avevano spinto per la creazione di un comitato che riferisse dell'osservanza del Codice di condotta per le procedure speciali. Lo stallo su simili questioni ha condotto alla rimozione di ogni riferimento nel linguaggio al rafforzamento sostanziale del Consiglio.

<sup>247</sup> «The General Assembly [...] Decides that the Council shall, inter alia: (j) Submit an annual report to the General Assembly; [...]». Risoluzione 60/251, paragrafo 5 (j).

Rispetto ad un riesame futuro del Consiglio, quegli Stati che si sono manifestati contrari, presumibilmente per evitare che il Consiglio dei diritti potesse acquisire lo status di organo principale, sono stati osteggiati da diversi Stati dell'America latina che hanno auspicato, invece, un nuovo riesame nel periodo di cinque/dieci anni. Altri Stati, segnatamente la Russia, hanno dimostrato di parteggiare per una dicitura più ambigua che non individuasse un calendario preciso per un riesame futuro. La maggioranza degli Stati, comunque, ha auspicato che non vi fosse un ulteriore riesame, pur restando ferma l'eventualità che l'Assemblea Generale potesse esprimere un'indicazione di segno diverso. Il compromesso che è stato raggiunto permette un nuovo riesame in un periodo compreso tra i dieci e i quindici anni dal momento della decisione.

Sebbene sin dall'inizio si fosse reso chiaro che il processo di *review* non sarebbe stato usato per elevare lo status del Consiglio dei diritti dell'uomo da organo sussidiario dell'Assemblea Generale a organo principale delle Nazioni Unite, era possibile che l'Assemblea Generale usasse il processo per dare piena effettività alle previsioni relative all'elezione contenute nella Risoluzione istitutiva del Consiglio dei diritti dell'uomo. Molte organizzazioni dei diritti umani avevano richiesto che l'Assemblea Generale si esprimesse a favore di un assetto più competitivo per le future elezioni al Consiglio e che tenesse in debito conto le promesse pubbliche degli Stati contestuali alle candidature.

La risoluzione adottata per consensus dal Consiglio dei diritti, al di là di certi cambiamenti burocratici, non ha offerto soluzioni concrete intese ad incontrare gli *standards* relativi alla *membership* di cui alla previsione della risoluzione istitutiva. Tale debole risultato della fase di *review* di Ginevra è stato motivo d'insoddisfazione da parte

di molti, pur se il facilitatore dei negoziati<sup>248</sup> si è congratulato per “i presupposti gettati dal processo di *review* per migliorare le candidature degli Stati al Consiglio dei diritti umani”. Le organizzazioni dei diritti umani hanno puntualizzato che gli Stati possono sempre implementare misure che rispettino lo spirito e la lettera della risoluzione 60/251, che includono liste aperte dei gruppi regionali per le future elezioni del Consiglio, e mantenere altresì l’impegno a presentare e discutere le proprie promesse in Assemblea Generale prima dell’elezione.

Il risultato del processo di revisione del lavoro e del funzionamento del Consiglio dei diritti ha costituito un supplemento del Pacchetto di *Institution-building*.<sup>249</sup> Il voto dell’Assemblea Generale conclusivo dei sette mesi di negoziati a New York sul riesame dello status del Consiglio<sup>250</sup> ha seguito l’adozione per consensus da parte del Consiglio

---

<sup>248</sup> Facilitatore dei negoziati l’Ambasciatore del Liechtenstein.

<sup>249</sup> Nella Risoluzione 16/21 del Consiglio dei diritti dell’uomo è stato previsto che l’Assemblea Generale approvasse il risultato del riesame del lavoro e del funzionamento del Consiglio dei diritti umani. In base alla previsione contenuta nel rapporto del gruppo intergovernativo, il risultato del riesame del lavoro e del funzionamento del Consiglio dei diritti umani avrebbe dovuto essere adottato dal Consiglio e riferito all’Assemblea Generale. Era previsto, inoltre, che il risultato includesse i contributi all’Assemblea Generale sul riesame dello status dell’organo sussidiario.

<sup>250</sup> Il 17 giugno 2011, l’Assemblea Generale ha adottato la Risoluzione sul riesame del Consiglio dei diritti umani, 154 voti a favore e 4 contro (Canada, Israele, Palau, Stati Uniti d’America), nessuna astensione. Nel supportare Israele, il Canada e gli Stati Uniti hanno motivato il proprio voto con la critica al mantenimento nell’Agenda del Consiglio del punto 7, che si reputa contrario ai principi di universalità, imparzialità, oggettività e non selettività statuiti al paragrafo 4 della risoluzione 60/251, ed alla mancanza di misure che migliorino la membership del Consiglio. I commenti al voto degli altri Stati si dividono su due temi principali: gli Stati che avvertono che il processo di *review*, così come è stato condotto, sia stata un’opportunità mancata per rafforzare la legittimità del Consiglio e gli Stati che esprimono disappunto per il tentativo fallito di raggiungimento del consensus su un documento importante. Diversi Stati dell’America latina hanno riproposto che il rapporto annuale del Consiglio dovesse

dei diritti dell'uomo del documento finale del riesame del lavoro e del funzionamento del Consiglio del 25 marzo a Ginevra.

L'Assemblea Generale, nel riaffermare e completare la risoluzione 60/251, ha deciso<sup>251</sup> di mantenere lo status di organo sussidiario già conferito al Consiglio dei diritti dell'uomo e di riesaminare la questione non prima di dieci anni e non più tardi di quindici anni; a titolo di misura transitoria, ha prorogato i mandati dei membri del Consiglio dei diritti dell'uomo. Infine, la prassi dell'assegnazione del punto all'ordine del giorno del «Rapporto del Consiglio dei diritti dell'uomo» alla plenaria e al Terzo Comitato è stata mantenuta e il rapporto deve insistere sul periodo 1 ottobre-30 settembre.

---

essere presentato in plenaria e che il Consiglio fosse trasformato in organo principale delle Nazioni Unite.

<sup>251</sup> In ultimo, la Risoluzione sul riesame del Consiglio dei diritti ha disposto che tutte le incidenze finanziarie delle risoluzioni e delle decisioni presentate nel rapporto annuale del Consiglio dei diritti dell'uomo siano esaminate dal Quinto Comitato ed ha altresì previsto il finanziamento delle spese impreviste e straordinarie che derivano dalle risoluzioni e dalle decisioni adottate dal Consiglio dei diritti dell'uomo.

## PARTE II

### *1. La Revisione Periodica Universale nell'architettura istituzionale del Consiglio dei diritti dell'uomo*

Si richiama che la transizione istituzionale dalla Commissione al Consiglio dei diritti dell'uomo è stata l'esito di un'operazione diplomatica lunga e complessa, che è sfociata nell'adozione della risoluzione istitutiva del nuovo organo da parte della quasi totalità degli Stati in Assemblea Generale. L'aver conferito al Consiglio dei diritti umani lo status di organo sussidiario, in luogo della qualità di organo principale al pari degli altri due organi esecutivi dell'Organizzazione delle Nazioni Unite, Consiglio di sicurezza ed ECOSOC, ha rappresentato, pure, una soluzione di compromesso.<sup>252</sup> L'elezione diretta dei membri del Consiglio diritti umani da parte dell'Assemblea Generale, in uno alla modalità di elezione a maggioranza assoluta, intende segnare un distacco dalla procedura, invalsa nella Commissione, di mera ratifica da parte dell'ECOSOC di nomine concepite in seno ai gruppi regionali e conferire, invece, un'autorità condivisa all'organo sussidiario. Pur non essendosi raggiunto, in sede d'istituzione del nuovo organo, un accordo sulla definizione di criteri di ammissione per i candidati al Consiglio diritti umani, si è registrata (come contrappeso) la sospensione della qualità di membro di quello Stato da parte del quale si sia accertato il compimento di violazioni sistematiche dei diritti dell'uomo.<sup>253</sup>

---

<sup>252</sup> Si rimanda per la trattazione di dettaglio alla parte I.

<sup>253</sup> Con il voto dei due terzi dell'Assemblea.

Al momento del passaggio di consegne dalla Commissione al Consiglio dei diritti, in occasione della 62<sup>a</sup> ed ultima sessione della Commissione il 27 marzo 2006, dalle dichiarazioni dei rappresentanti dei cinque gruppi regionali<sup>254</sup> emergeva il riconoscimento della funzione di *standard setting* come fondamentale per la promozione dei diritti umani, per l'ampiezza del corpus degli strumenti elaborati, vincolanti e non, e per la protezione che ne conseguiva per i soggetti. La funzione normativa è qualificata, in una delle decisioni adottate nel 2000,<sup>255</sup> «una delle funzioni centrali della Commissione dei diritti dell'uomo».

Alla luce di quanto esposto, si comprende come fosse insita nella transizione istituzionale dalla Commissione al Consiglio la continuità nella funzione di *standard-setting*, stante che essa non può ritenersi esaurita allorché si considerino l'evoluzione della società internazionale, con i nuovi fenomeni che la caratterizzano, e la persistenza delle violazioni dei diritti dell'uomo.

Nell'alveo della transizione istituzionale dalla Commissione al Consiglio dei diritti<sup>256</sup>, alla sessione inaugurale del 19 giugno 2006 gli Stati membri avviavano i negoziati per la definizione, nel tempo di un anno, dei meccanismi connessi al neocostituito organo, oltre che degli aspetti procedurali.

Durante il primo anno di attività, il Consiglio dei diritti dell'uomo ha definito le sue fondamenta istituzionali nei negoziati, a mezzo di consultazioni inclusive degli *stakeholders*, le Organizzazioni Non Governative e le Istituzioni Nazionali Indipendenti

---

<sup>254</sup> Marocco per il gruppo degli Stati africani, Arabia Saudita per gli Stati asiatici, Azerbaijan a nome del gruppo di Stati dell'Europa orientale, Brasile per America Latina e Caraibi, Paesi Bassi per gli Stati dell'Europa occidentale ed altri Stati.

<sup>255</sup> Dec. Commissione 2000/109 del 26 aprile 2000, Rafforzamento dell'efficacia dei meccanismi della Commissione Diritti dell'Uomo.

<sup>256</sup> In conformità al citato paragrafo 6 della risoluzione 60/251.

in materia di diritti umani<sup>257</sup>. Nella cornice della transizione istituzionale, è stato previsto che il nuovo organo assumesse il ruolo e le responsabilità che erano della Commissione in relazione all'Alto Commissario per i diritti dell'uomo<sup>258</sup>. Per evitare vuoti di protezione, nella fase di transizione istituzionale, il Consiglio ha adottato due Decisioni<sup>259</sup> di proroga dei mandati e dei meccanismi connessi all'estinta Commissione. L'obiettivo di assicurare la continuità delle funzioni nella transizione istituzionale è stato atteso a mezzo di un processo di revisione, razionalizzazione e miglioramento (*review, rationalisation and improvement process*, acronimo *RRI*) dei meccanismi facenti capo alla Commissione diritti umani, segnatamente delle Procedure Speciali (*Special Procedures*), della Sotto-Commissione per la Promozione e la Protezione dei diritti umani, adesso *Expert Advice Body*, e della procedura confidenziale 1503, ora procedura di reclamo (*Complaint Procedure*)<sup>260</sup>.

Il Consiglio dei diritti ha creato un Gruppo di lavoro inter-governativo, preposto all'elaborazione dei principi guida, degli obiettivi e della struttura del processo

---

<sup>257</sup> Ci si riferisce al c.d. Institution-Building Process (IB Process), sotto la guida dal Presidente in carica, l'Ambasciatore messicano, L. A. de Alba. Il risultato del lavoro è confluito nel cosiddetto de Alba Package, alternativamente denominato «IB Package», che si compone delle Risoluzioni 5/1 UN Doc. A/HRC/RES/5/1 del 18 giugno 2007 e 5/2 UN Doc. A/HRC/RES/5/2 del 18 giugno 2007.

<sup>258</sup> «The General Assembly [...] Decides that the Council shall, inter alia: (g) Assume the role and responsibilities of the Commission on Human Rights relating to the work of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, as decided by the General Assembly in its resolution 48/141 of 20 December 1993; [...]». Risoluzione 60/251, paragrafo 5 (g).

<sup>259</sup> Decisione 1/102 del 30 giugno 2006 e Decisione 2/102 del 6 ottobre 2006.

<sup>260</sup> «The General Assembly [...] 6. Decides also that the Council shall assume, review and, where necessary, improve and rationalize all mandates, mechanisms, functions and responsibilities of the Commission on Human Rights in order to maintain a system of special procedures, expert advice and a complaint procedure; the Council shall complete this review within one year after the holding of its first session; [...]». Risoluzione 60/251, paragrafo 6.

affidatogli di rivedere, migliorare e razionalizzare i mandati, i meccanismi, le funzioni e le responsabilità della Commissione<sup>261</sup>. Il Gruppo di lavoro *RRI* si riuniva in tre sessioni<sup>262</sup>, una per ogni meccanismo connesso alla Commissione, ossia le procedure speciali, la Sotto-Commissione/sistema di *expert advice* e la procedura 1503/procedura di reclamo.<sup>263</sup>

Rispetto alla modalità d'individuazione dei titolari dei mandati delle procedure speciali<sup>264</sup>, il Consiglio dei diritti dell'uomo, a fronte delle proposte diversificate delle delegazioni<sup>265</sup>, che divergevano tra le opposte alternative designazione/elezione, ha

---

<sup>261</sup> HRC Decisione 1/104 del giugno 2006.

<sup>262</sup> 13-24 novembre 2006, 5-16 febbraio 2007, 16-27 aprile 2007.

<sup>263</sup> Venivano individuati tre facilitatori per i negoziati: per le procedure speciali Ambasciatore Tomas Husak, rappresentante permanente della Repubblica Ceca; per la Sotto-Commissione/il sistema di *expert advice* Ambasciatore Mousa Burayzat, rappresentante permanente della Giordania, per la procedura 1503/procedura di reclamo Ambasciatore della Svizzera Blaise Godet.

<sup>264</sup> Le procedure speciali, nonostante le diverse denominazioni usate di volta in volta con le Risoluzioni istitutive dei mandati *ad hoc*, rientrano nella categoria degli “esperti in missione” (*experts on mission*), in linea con la Convenzione ONU del 1946 sui Privilegi e le Immunità dell'Organizzazione. Bova, M., *Il Consiglio dei diritti umani nel sistema onusiano di promozione e protezione dei diritti umani: profili giuridici e istituzionali*, Giappichelli, 2011. Per l'elenco dei 39 mandati tematici in vigore al 1 ottobre 2014, si veda <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/SP/Pages/Themes.aspx> Per l'elenco dei 14 mandati territoriali in vigore al 1 ottobre 2014, si veda <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/SP/Pages/Countries.aspx>

<sup>265</sup> Alcune delegazioni (Dichiarazione UE del 5 dicembre 2006, seguita da Uruguay, Svizzera e Canada) proponevano che la designazione fosse affidata all'Alto Commissario per i Diritti umani, in considerazione della sua indipendenza; altre delegazioni (Russia, OIC, Bangladesh, Messico, Tunisia, Nigeria, Malesia, Sri Lanka e Iran) proponevano di estendere alle Special Procedures le modalità di elezione dei membri dei Treaty Bodies; altre ancora chiedevano di individuare una procedura che assicurasse la maggiore indipendenza possibile dal Consiglio dei diritti umani.

optato per un modello ibrido: una lista pubblica di candidati, aggiornata dall'Ufficio dell'Alto Commissario per i diritti dell'uomo<sup>266</sup>, dalla quale il Gruppo di consultazione inter-governativo possa selezionare; segue l'identificazione, da parte del Presidente, dei candidati appropriati e l'approvazione formale del candidato da parte del Consiglio per i diritti dell'uomo<sup>267</sup>.

Nell'ambito del processo di revisione, razionalizzazione e miglioramento dei mandati e dei meccanismi riferibili alla Commissione Diritti dell'uomo, si è realizzato anche il passaggio di consegne dalla Sotto-Commissione per la promozione e la protezione dei diritti umani<sup>268</sup> al Comitato consultivo del Consiglio dei diritti dell'uomo<sup>269</sup>.

La Sottocommissione, che era stata istituita dalla Commissione diritti umani alla prima sessione (1947) con un mandato circoscritto alle misure antidiscriminatorie e alla

---

<sup>266</sup> La scrematura dei candidati avviene a opera di un Gruppo di consultazione inter-governativo, che può anche proporre nominativi non inseriti nelle liste di cui sopra. Il procedimento si sviluppa come segue: individuazione dei candidati da parte dei cointeressati (stakeholders) - e dunque, non solo da parte degli Stati; inclusione dei candidati in una lista pubblica.

<sup>267</sup> Bova, M., *op. cit.*, p. 81.

<sup>268</sup> La Commissione dei diritti dell'uomo, in risposta alla Risoluzione ECOSOC 9 (II) del 1946 creava nel 1947 (UN Doc. E/259 dell'11 febbraio 1947, Rapporto della Commissione dei diritti dell'uomo al Consiglio economico e sociale sulla sua prima sessione) la Sotto-Commissione della lotta contro le misure discriminatorie e della protezione delle minoranze come suo organo sussidiario. La Sotto-Commissione è destinata a collaborare con la Commissione, nei limiti del mandato affidatole dall'organo principale. Il Piano d'azione avviato alla metà degli anni '50 prevedeva le attività seminariali che la Sotto-Commissione sviluppò negli anni '70. Il mandato della Sotto-Commissione, negli anni, fu ampliato con le previsioni in base alle Risoluzioni ECOSOC 1235 (XLII) del 6 giugno 1967 e 1503 (XLVIII) del 27 maggio 1970, modificata dalla risoluzione ECOSOC 2000/3 del 19 giugno 2000, relative alle procedure per trattare le comunicazioni aventi ad oggetto casi di violazioni di diritti umani.

<sup>269</sup> Comitato consultivo del Consiglio dei diritti dell'uomo costituito con risoluzione 5/1 del Consiglio dei diritti dell'uomo.

protezione delle minoranze, aveva esperito, negli anni, l'ampliamento delle proprie competenze fino ad essere modificata, nel 1999, in Sottocommissione per la promozione e la protezione dei diritti umani. Composta da esperti a titolo individuale, scelti in aderenza al criterio di equa distribuzione geografica, nominati dalla Commissione con un mandato di 4 anni, la Sottocommissione aveva conosciuto un allargamento da 12 a 26 componenti.

La Sottocommissione ha avuto un ruolo nell'elaborazione dei progetti e degli studi da trasmettere alla Commissione e nel lavoro di ricerca, nonché nella presentazione dei rapporti che dessero evidenza della violazione dei diritti in contesti precisi e da parte di persone specifiche e le segnalassero alla Commissione, coadiuvata dai gruppi di lavoro pre-sessione ed in corso di sessione, dai rapporteurs speciali, dagli esperti indipendenti.

Nella risoluzione istitutiva del Consiglio dei diritti, scartata l'ipotesi di reviviscenza della Sottocommissione, è stato stabilito un Comitato consultivo di 18 esperti<sup>270</sup> quale organo sussidiario<sup>271</sup> del Consiglio dei diritti con funzione di "think-tank"<sup>272</sup>. L'organo

---

<sup>270</sup> Un'équipe ha curato il profilo del mantenimento di un organo collegiale e di esperti composta sulla scorta del modello della Sottocommissione. Si veda il Rapporto del gruppo di lavoro della 62<sup>a</sup> sessione della Commissione UN Doc. E/CN.4/Sub.2/2005/L.48.

<sup>271</sup> « [...] 65. The Human Rights Council Advisory Committee (hereinafter "the Advisory Committee"), composed of 18 experts serving in their personal capacity, will function as a think-tank for the Council and work at its direction. The establishment of this subsidiary body and its functioning will be executed according to the guidelines stipulated below [...] ».  
Annesso A/HRC/RES/5/1, par. 65.

<sup>272</sup> « [...] 75. The function of the Advisory Committee is to provide expertise to the Council in the manner and form requested by the Council, focusing mainly on studies and research-based advice. Further, such expertise shall be rendered only upon the latter's request, in compliance with its resolutions and under its guidance. 76. The Advisory Committee should be implementation-oriented and the scope of its advice should be limited to thematic issues

di «expert advice» ha mantenuto, grazie al sostegno della maggioranza di Stati membri del Consiglio dei diritti dell'uomo, il carattere di permanenza, che ha permesso di preservarne la funzionalità, e di collegialità, a garanzia di un processo decisionale condiviso. Esso si riunisce per una o due sessioni per una durata massima di dieci giorni all'anno. Al momento della sostituzione della Sotto-Commissione della promozione e della protezione dei diritti dell'uomo, la scelta del sistema di selezione dei membri<sup>273</sup> si poneva tra la nomina dei componenti e l'elezione da parte degli Stati membri del Consiglio dei diritti dell'uomo. In quell'occasione, alcuni Stati<sup>274</sup> hanno difeso il metodo della nomina dei membri dell'organo sussidiario dall'Alto Commissario dei diritti dell'uomo<sup>275</sup>, nel convincimento che l'elezione dei membri dell'organo sussidiario da parte dell'organo principale non permettesse di garantirne l'indipendenza. Altri Stati<sup>276</sup> si sono dichiarati favorevoli all'elezione dei membri dell'organo

---

pertaining to the mandate of the Council; namely promotion and protection of all human rights [...] ». Annesso A/HRC/RES/5/1, paragrafi 75, 76.

<sup>273</sup> La Sotto-Commissione della lotta contro le misure discriminatorie e della protezione delle minoranze, ribattezzata Sotto-Commissione della promozione e della protezione dei diritti dell'uomo (Decisione della Commissione 2000/109 adottata il 26 aprile 2000, "Rafforzamento dell'efficacia dei meccanismi della Commissione dei diritti dell'uomo", documento annesso Par. 42 e ss.) manteneva, a seguito della riforma, i caratteri di organo collegiale e permanente, con un sistema di selezione dei membri che consisteva nell'elezione, da parte della Commissione, di esperti, la cui candidatura era stata precedentemente presentata dagli Stati membri dell'Organizzazione. I membri erano eletti per un mandato di quattro anni, rinnovabile, e la Sotto-Commissione era riformata nella composizione per metà ogni due anni.

<sup>274</sup> Unione Europea e Stati Uniti d'America hanno appoggiato il metodo di nomina dei membri del Consiglio dei diritti umani.

<sup>275</sup> Sulla base di una lista predisposta dallo stesso Ufficio, a partire dalle candidature proposte da tutte le parti interessate.

<sup>276</sup> Cina, Federazione di Russia, Gruppo africano, India, O.C.I. hanno appoggiato il metodo di elezione dei membri del Consiglio dei diritti umani.

consultivo del Consiglio da parte degli Stati membri del Consiglio<sup>277</sup>. Infine, è stato previsto che gli Stati nominassero i candidati per i rispettivi gruppi regionali<sup>278</sup>. Il Comitato è, quindi, eletto dall'organo principale e gli esperti vi siedono a titolo individuale,<sup>279</sup> con un mandato di tre anni, rinnovabile una sola volta.

Il Comitato si atteggia a organo consultivo del Consiglio dei diritti, esprime suggerimenti procedurali e proposte di ricerca entro l'ambito fissato dall'organo principale, al quale può rivolgere raccomandazioni,<sup>280</sup> restando riservata al Consiglio dei diritti l'adozione di ogni decisione e raccomandazione che incida sugli Stati, come pure la costituzione di gruppi di lavoro.<sup>281</sup>

Infine, un segmento del Gruppo di lavoro relativo all'architettura istituzionale del Consiglio ha negoziato il mandato di una procedura di reclamo<sup>282</sup>.

---

<sup>277</sup> Sulla base di una lista di candidati preselezionati da un comitato di composizione governativa.

<sup>278</sup> Su base della ripartizione: Asia e Africa 5 membri rispettivamente, Europa orientale 2 membri, America del Sud e Caraibi 3 membri, Europa occidentale e altri Stati 3 membri.

<sup>279</sup> « [...] 70. The Council shall elect the members of the Advisory Committee, in secret ballot, from the list of candidates whose names have been presented in accordance with the agreed requirements [...] ». Annesso alla risoluzione 5/1 A/HRC/RES/5/1 par. 70.

<sup>280</sup> « [...] 77. The Advisory Committee shall not adopt resolutions or decisions. The Advisory Committee may propose within the scope of the work set out by the Council, for the latter's consideration and approval, suggestions for further enhancing its procedural efficiency, as well as further research proposals within the scope of the work set out by the Council [...] ». Annesso A/HRC/RES/5/1, par. 77.

<sup>281</sup> Il neo-istituito Comitato consultivo chiedeva al Consiglio dei diritti di decidere sugli studi pendenti presso la Sotto-Commissione (Raccomandazione 1/13 contenuta nel rapporto al Consiglio dei diritti dell'uomo sulla prima sessione del Comitato A/HRC/AC/2008/1/L.11). Estratto dell'appendice alla decisione 2006/112 della Sotto-Commissione.

<sup>282</sup> A/HRC/RES/5/1, par. 85-109. La procedura conserva il carattere confidenziale, con la finalità di rafforzare la cooperazione con lo Stato interessato (para. 85). I criteri ai quali deve uniformarsi la comunicazione di avvio della procedura sono al para. 87. È mantenuto un ruolo

Uno degli strumenti di raccordo tra il Consiglio e la *machinery* dei diritti umani delle Nazioni Unite è il meccanismo di Revisione Periodica Universale<sup>283</sup>. L'Assemblea Generale, nella risoluzione istitutiva del Consiglio dei diritti umani, ha posto le basi per una revisione periodica universale, da condursi dall'organo sussidiario, sull'esecuzione degli obblighi e degli impegni presi da ciascuno Stato membro in materia di diritti umani. L'esercizio, di natura intergovernativa e cooperativa, è inteso ad assicurare la copertura universale ed il trattamento eguale degli Stati; incentrato sul dialogo interattivo, coinvolge il Paese scrutinato. Entro un anno dalla prima sessione ordinaria, è stato richiesto al Consiglio dei diritti umani di delineare le modalità della Revisione Periodica Universale<sup>284</sup>.

---

di filtro nella trasmissione delle comunicazioni che è espletato dal Gruppo di lavoro sulle comunicazioni, insieme con il Segretariato. Sulla base delle informazioni trasmesse, il Gruppo di lavoro sulle Situazioni presenta al Consiglio dei diritti una relazione sulle situazioni che comprovano violazioni dei diritti umani e delle libertà fondamentali ed un progetto di risoluzione e di decisione con le azioni che si raccomandano di intraprendere. «[...] È evidente che, dal punto di vista funzionale, gli Stati membri dell'ONU hanno ridisegnato, e non semplicemente rivisto, la procedura 1503 (1970), tanto che formalmente si sono riferiti ad essa, indicandola come: Una procedura di reclamo. [...] La risoluzione dell'Assemblea Generale 60/251 non menziona né la Risoluzione dell'ECOSOC 1235, né la Risoluzione dell'ECOSOC 1503. In termini operativi, ciò indica che gli Stati membri hanno voluto una nuova procedura, che neanche, a livello nominale, possa ricordare il suo predecessore.» Bova, M., *op. cit.*, p. 216.

<sup>283</sup> UPR acronimo Inglese di *Universal Periodic Review*.

<sup>284</sup> «The General Assembly, [...] 5. decides that the Council shall, inter alia: [...] (e) Undertake a universal periodic review, based on objective and reliable information, of the fulfilment by each State of its human rights obligations and commitments in a manner which ensures universality of coverage and equal treatment with respect to all States; the review shall be a cooperative mechanism, based on an interactive dialogue, with the full involvement of the country concerned and with consideration given to its capacity-building needs; such a mechanism shall complement and not duplicate the work of treaty bodies; the Council shall develop the modalities and necessary time allocation for the universal periodic review

Il preambolo della risoluzione istitutiva del Consiglio dei diritti rievoca i principi enunciati nella Carta delle Nazioni Unite, la Dichiarazione Universale dei diritti dell'uomo, la Dichiarazione e il Programma d'azione di Vienna, i Patti e gli altri strumenti di diritto positivo in materia, negoziati nella cornice delle Nazioni Unite. È sottolineato che il dovere di promozione e di difesa dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali ricade su tutti gli Stati, indipendentemente dall'assetto politico, dal sistema economico o dal sistema di valori/culturale. Il mandato dell'organo, qual è enunciato ai primi paragrafi, è di promozione del rispetto universale e di protezione di tutti i diritti umani<sup>285</sup> e d'esame delle violazioni dei diritti umani;<sup>286</sup> ai fini di prevenzione delle violazioni dei diritti, il Consiglio promuove il coordinamento delle attività sui diritti umani entro le Nazioni Unite<sup>287</sup>.

È auspicato che il lavoro del Consiglio sia ispirato a principi di universalità,

---

mechanism within one year after the holding of its first session; [...]». Risoluzione 60/251, paragrafo 5 (e).

<sup>285</sup> «The General Assembly [...] 2. Decides that the Council shall be responsible for promoting universal respect for the protection of all human rights and fundamental freedoms for all, without distinction of any kind and in a fair and equal manner; [...]». Risoluzione 60/251, paragrafo 2.

<sup>286</sup> «The General Assembly [...] 3. Decides also that the Council should address situations of violations of human rights, including gross and systematic violations, and make recommendations thereon. It should also promote the effective coordination and the mainstreaming of human rights within the United Nations system; [...]». Risoluzione 60/251, paragrafo 3.

<sup>287</sup> «[...] Reform proposals and negotiations are crucial for understanding why this passage was included as part of the opening paragraphs. States were not only concerned that the Council should not duplicate the work of other bodies, but were also keen to ensure that the body continue to set standards and share information, and improve on the Commission's interaction with UN human rights machinery». Freedman, R., *The United Nations Human Rights Council. A Critique and Early Assessment*, Routledge, Londra e New York, 2013.

imparzialità, dialogo e cooperazione al livello internazionale e sia inteso al rafforzamento della promozione e protezione di tutti i diritti, civili, politici, economici, sociali e culturali, incluso il diritto allo sviluppo, nel convincimento dell'interdipendenza di tutti i diritti<sup>288</sup>. Nell'elencazione dei ruoli e delle funzioni del Consiglio, promozione, protezione, coordinamento con la *machinery* dei diritti umani delle Nazioni Unite, sono indicati nella *species* i compiti: entro i singoli stati, rinforzare le basi per una cultura dei diritti umani attraverso l'istruzione e i servizi consultivi, l'assistenza tecnica e *capacity-building*<sup>289</sup>. L'attività di promozione è informata ai principi di accordo e consultazione degli Stati membri interessati. L'organo serve da *forum* per il dialogo, tra attori statali e non statali, sulle questioni relative al tema dei diritti umani<sup>290</sup>. In questa cornice, è responsabilità degli Stati favorire la migliore intesa tra le civiltà, le culture e le religioni.

All'espletamento del mandato del Consiglio dei diritti umani si riconnette, in via generale, il potere di esprimere raccomandazioni<sup>291</sup>. Il potere di rivolgere

---

<sup>288</sup> «The General Assembly [...] 4. Decides further that the work of the Council shall be guided by the principles of universality, impartiality, objectivity and non-selectivity, constructive international dialogue and cooperation, with a view to enhancing the promotion and protection of all human rights, civil, political, economic, social and cultural rights, including the right to development; [...]». Risoluzione 60/251, paragrafo 4.

<sup>289</sup> «The General Assembly [...] 5. Decides that the Council shall, inter alia: (a) Promote human rights education and learning as well as advisory services, technical assistance and capacity-building, to be provided in consultation with and with the consent of Member States concerned; [...]». Risoluzione 60/251, paragrafo 5 (a).

<sup>290</sup> «The General Assembly [...] 5. Decides that the Council shall, inter alia: (b) Serve as a forum for dialogue on thematic issues on all human rights; [...]». Risoluzione 60/251, paragrafo 5 (b).

<sup>291</sup> «Although the body's powers are set out through Resolution 60/251, it is important to note that recommendations are the sole power enunciated in the opening, general paragraphs.

raccomandazioni all'Assemblea Generale è inteso, anzitutto, a proseguire lo sviluppo del diritto internazionale in materia<sup>292</sup>, in continuità con la funzione normativa che era stata della Commissione. Accanto all'attività di *standard setting*, il Consiglio deve incoraggiare l'assunzione degli obblighi degli Stati in materia e sospingerne la piena attuazione e, contestualmente, promuovere il rispetto dei relativi impegni assunti in sede multilaterale<sup>293</sup>. Anche a questi fini, è nei poteri del Consiglio dei diritti esprimere raccomandazioni in materia di promozione e protezione dei diritti umani rispetto a questioni sia tematiche che territoriali<sup>294</sup>.

Dalla lettura dei principi della risoluzione istitutiva del Consiglio dei diritti e alla luce dell'obiettivo di far progredire lo stato di promozione e di protezione dei diritti dell'uomo, attraverso la cooperazione tra Stati e Nazioni Unite, la ragion d'essere

---

Recommendations, as will be discussed, provide a practical and political tool for encouraging and assisting states to comply with human rights obligations». Freedman, R., *op. cit.*

<sup>292</sup> «The General Assembly [...] Decides that the Council shall, inter alia: (c) Make recommendations to the General Assembly for the further development of international law in the field of human rights; [...]». Risoluzione 60/251, paragrafo 5 (c).

<sup>293</sup> «The General Assembly [...] Decides that the Council shall, inter alia: (d) Promote the full implementation of human rights obligations undertaken by States and follow-up to the goals and commitments related to the promotion and protection of human rights emanating from United Nations conferences and summits; [...]». Risoluzione 60/251, paragrafo 5 (d).

<sup>294</sup> «The General Assembly [...] Decides that the Council shall, inter alia: (i) Make recommendations with regard to the promotion and protection of human rights; [...]». Risoluzione 60/251, paragrafo 5 (i). Sull'ampiezza del potere raccomandatorio entro il limite della domestic jurisdiction di cui all'Articolo 2 paragrafo 7 Carta delle Nazioni Unite, sull'assunto per cui le raccomandazioni possono, in linea di principio, costituire un intervento ai sensi dell'Articolo 2 §7 e sullo stato attuale del diritto internazionale generale rispetto all'adozione di raccomandazioni generali, cioè indirizzate a tutti gli Stati o mirate ad un particolare Stato membro, si veda il commento all'Art. 2 paragrafo 7 in Bruno Simma, *The Charter of the United Nations: a Commentary*, Oxford University Press, New York, 2002, p. 155.

dell'UPR è rintracciabile nella predisposizione di un contesto di stretta collaborazione tra gli Stati, attraverso il quale confrontare e, possibilmente, risolvere le criticità rintracciate dai paesi nell'implementare i dettami dei diritti umani. La modalità di scrutinio dei rapporti periodici richiede il dialogo con il paese al cui esame si procede, conformemente alla prassi seguita dai comitati dei trattati negoziati nella cornice delle Nazioni Unite nella valutazione dei rapporti periodici.

La copertura universale ed il trattamento eguale degli Stati sono assicurati anche attraverso la predisposizione di criteri preventivi<sup>295</sup> e di un ordine di revisione che include, per ciascun ciclo quadriennale, tutti gli Stati membri dell'Organizzazione.

L'UPR è effettuato sulla base dei documenti provenienti dagli Stati e dall'Ufficio dell'Alto Commissario che, in separati rapporti, raccoglie le informazioni dei comitati dei trattati, delle procedure speciali, delle commissioni d'inchiesta, delle missioni dirette dall'OHCHR, delle agenzie delle Nazioni Unite, del Segretario generale, delle Istituzioni nazionali dei diritti umani, nonché di altri soggetti, in particolare ONG con status di osservatore, di riconosciuta attendibilità ed *expertise*, e istituzioni accademiche. Anche le informazioni dei meccanismi regionali di garanzia possono essere tenute in considerazione. L'OHCHR predispone un indice delle informazioni rilevanti per Stato, per ciascun esame periodico. Si richiede che nei rapporti nazionali siano descritte la legislazione e la giurisprudenza nazionale in materia, le politiche, le istituzioni nazionali e gli obblighi internazionali in materia. Nelle linee guida<sup>296</sup> si

---

<sup>295</sup> I criteri includono l'ordine alfabetico, l'equa distribuzione geografica. È contemplato che lo Stato possa essere revisionato durante il suo mandato al Consiglio dei diritti.

<sup>296</sup> La redazione del rapporto nazionale deve seguire alcune linee guida definite dal Consiglio dei Diritti dell'Uomo con Decisione n. 6/102 e aggiornate nella successiva Decisione n. 17/119, *infra*.

chiede di dar conto altresì delle *best practices* come delle difficoltà riscontratesi nell'implementazione.

Il documento conclusivo, pure in forma di rapporto, illustra la procedura, le raccomandazioni e gli impegni che lo Stato ha assunto; contiene una valutazione oggettiva della situazione del paese, alla quale lo Stato può presentare repliche e osservazioni. È contemplato che lo Stato possa negoziare il contenuto d'una data raccomandazione rivoltagli, oltre che annotarla, in luogo di accettarla.<sup>297</sup> Insieme alle raccomandazioni che lo Stato ha accettato, quelle che lo Stato non ha accettato figurano nel rapporto conclusivo, insieme alle osservazioni dello Stato. I singoli Stati e gli altri partecipanti allo scrutinio sono impegnati a vigilare sulla coerenza delle raccomandazioni e sulla loro implementazione.<sup>298</sup>

Il Consiglio dei diritti può prevedere forme di controllo peculiari in relazione a casi specifici e, dopo aver messo in atto tutte le procedure necessarie, occuparsi di casi di persistente non cooperazione<sup>299</sup>.

---

<sup>297</sup> È la risoluzione 5/1 che prevede solo che le raccomandazioni che beneficiano dell'appoggio dello Stato siano identificate e che invece le altre siano annotate (para. 32).

<sup>298</sup> «During the implementation period, the Recommending State, through its Embassies and development agency, can assist the States under Review by providing technical and/or financial assistance for projects to implement the recommendations. Recommending States should also provide financial and political support to CSOs, which have unique knowledge and expertise that can help in the implementation process.» A Guide for Recommending States at the UPR, A publication by UPR Info, p. 32 reperibile al sito [http://www.upr-info.org/sites/default/files/general-document/pdf/upr\\_info\\_guide\\_for\\_recommending\\_states\\_2015.pdf](http://www.upr-info.org/sites/default/files/general-document/pdf/upr_info_guide_for_recommending_states_2015.pdf)

<sup>299</sup> Doc A/HRC/L.2 p.10 (F). Sul precedente caso di Israele, assente dal Consiglio dei diritti per la revisione, l'organo ha adottato la decisione A/HRC/OM/7/1 il 29 gennaio 2013 "The non-cooperation of a State under Review with the Universal Periodic Review mechanism". Il Presidente del Consiglio dei diritti umani vi ha fatto seguito con il rapporto A/HRC/23/CRP.1

*a) Gruppo di lavoro sulla Revisione Periodica Universale nell'Institution Building Process e negoziazione del punto 6 «Universal Periodic Review» (UPR) nell'Agenda del Consiglio dei diritti dell'uomo*

Il Consiglio dei diritti dell'uomo, su mandato dell'Assemblea Generale, ha creato un apposito Gruppo di lavoro intergovernativo per sviluppare le modalità del nuovo meccanismo UPR.<sup>300</sup> Nelle conclusioni preliminari<sup>301</sup>, era trovato un accordo sui seguenti elementi a base della revisione (I): Carta delle Nazioni Unite, Dichiarazione Universale dei Diritti Umani, strumenti internazionali di cui uno Stato è parte, promesse volontarie e impegni degli Stati contestuali alla presentazione delle candidature per

---

del 5 giugno 2013. Per i suggerimenti della ONG UPR Info a partire da questo caso si veda <http://www.upr-info.org/en/news/non-cooperation-upr-paving-way>. Per il confronto tra le raccomandazioni espresse nel primo ciclo UPR con le risposte dello Stato alla 17° sessione UPR di ottobre 2013, 5° sessione del secondo ciclo UPR, si veda [http://www.upr-info.org/followup/index/page/17th\\_UPR\\_session](http://www.upr-info.org/followup/index/page/17th_UPR_session)

<sup>300</sup> “Intersessional open-ended intergovernmental working group to develop the modalities of the UPR mechanism” costituito secondo la Decisione 1/103 del 30 giugno 2006. Il facilitatore Loulichki (Marocco) del Gruppo di lavoro intergovernativo indicava quattro rounds di consultazioni sull'UPR 21 luglio, 2 agosto, 7-8 settembre 2006. Il Gruppo si riuniva nella prima sessione formale dal 20 al 23 novembre 2006 e teneva 4 riunioni. Il Gruppo di Lavoro dell'architettura istituzionale UPR ha preso in considerazione i meccanismi esistenti presso l'UNESCO, l'Unione Africana, il Consiglio d'Europa, l'Organizzazione degli Stati Americani, l'OSCE, ove la supervisione dell'osservanza degli obblighi da parte degli Stati membri è assicurata periodicamente attraverso organi di esperti o da organi politici *ad hoc*. Kalin, W.C., Jimenez C., Kunzli J., Baldegger M., *The Human Rights Council and Country Situations. Framework, Challenges and Models*, Studio per conto del Ministero degli Esteri svizzero, Istituto di diritto pubblico, Università di Berna, 7 giugno 2006, pp. 22 ss. citato da Bova, M., *op. cit.*, pp. 84-85.

<sup>301</sup> A/HRC/3/CRP.1 Conclusioni preliminari del facilitatore Mohammed Loulichki del 30 novembre 2006.

l'elezione al Consiglio dei diritti dell'uomo. Si lasciavano da parte, per successiva considerazione come elementi a base della revisione, le costituzioni e la legislazione nazionali<sup>302</sup>, il diritto internazionale consuetudinario<sup>303</sup> e il diritto umanitario<sup>304</sup>.

Rispetto agli obiettivi e ai principi (II), gli elementi di convergenza risultanti dalle conclusioni preliminari erano il carattere di oggettività delle informazioni, il dialogo interattivo e, più ampiamente, la modalità “*non-confrontational*” dello scrutinio. Restavano al di fuori dalla considerazione i rimedi ad una eventuale

---

<sup>302</sup> «25. Different views were also expressed about the inclusion of national constitutions and other domestic legislation as a basis of review. Several delegations considered that domestic legislation reflected both the national aspirations and commitments undertaken by the State with regard to human rights and may elaborate on obligations in more detail than contained in international instruments. Others held that UPR should not be a mechanism for reviewing compliance by a State with its own law as this was a matter for domestic bodies. Further, international law already required States to ensure that their domestic legislation was in conformity to international obligations and thus, there would be no added value or relevance in considering domestic legislation as a basis of review.» A/HRC/3/CRP.1 par. 25. A fine di comparazione, può essere utile richiamare che i rapporti periodici nella vigenza della Commissione facevano preminente riferimento alle costituzioni ed alle legislazioni nazionali (si rimanda alla parte I della presente trattazione).

<sup>303</sup> «21. There were also more general references to ‘other human rights standards’ and to international customary law although some delegations questioned the lack of specificity and noted that there was no clear and universal agreement on what these constituted, particularly considering differences in legal systems across countries and national specificities. Others cautioned against attempting to identify a list of applicable instruments or provisions as consensus and agreement would be difficult to achieve.» A/HRC/3/CRP.1 par. 21.

<sup>304</sup> «22. Proposals were also made to include international humanitarian law (IHL) as a basis for review with one delegation making specific reference to common article 3 of the Geneva Conventions (as also customary law) and another noting that many aspects of IHL were relevant to human rights. Others did not support such proposals. With specific reference to preambular paragraph 2 of GA resolution 60/251, one delegation stated that only human rights instruments and not IHL were applicable to the work of the Council.» A/HRC/3/CRP.1 par. 22.

persistente non cooperazione<sup>305</sup> e la ponderazione delle specificità del Paese ai fini dell'esame, specialmente per il livello di sviluppo<sup>306</sup>.

Sulla periodicità e sull'ordine della revisione (III), era trovata un'intesa sui principi di universalità e di uguale trattamento: tutti gli Stati membri del Consiglio (e gli Stati osservatori) avrebbero dovuto essere esaminati durante il relativo mandato; il periodo tra un esame e l'altro avrebbe dovuto tenere in considerazione la capacità degli Stati di prepararsi e la capacità dei cointeressati di rispondere alle richieste derivanti dalla revisione. Erano lasciati fuori dalla valutazione ulteriori elementi quali: l'eventuale differenziazione nella periodicità della revisione tra gli Stati sviluppati e quelli in via di sviluppo<sup>307</sup> e il criterio dell'equa distribuzione geografica per la selezione dei Paesi da scrutinare<sup>308</sup>.

---

<sup>305</sup> «68. The Working Group also considered the question of non-cooperation by a State in the UPR process, with specific regard to the implementation of recommendations and their follow-up. Some delegations stated the need for specific sanctions to be applied for non-cooperative States, including the adoption of resolutions by the HRC or the issuance of public declarations. A graduated approach was recommended in this regard. It was also noted that suspension of the rights of membership was possible under the terms of GA resolution 60/251. Others cautioned that the establishment of sanctions or other such measures would ultimately lead to confrontation and politicization, thus being contrary to the cooperative nature of the UPR. It was also underlined that suspension of membership should only be considered as a last resort – utilized only after having explored other cooperative avenues and having engaged in a constructive dialogue with the country concerned.» A/HRC/3/CRP.1 par. 68.

<sup>306</sup> «28. Other provisions and principles contained in GA resolution 60/251 were also seen as relevant for the functioning of the UPR mechanism. In this regard, a number of delegations emphasized the importance of considering a country's level of development, as well as its national, religious and/or socio-cultural specificities in the review. Others asserted that this should neither undermine human rights and their universality in any way nor entail any derogation from international human rights law.» A/HRC/3/CRP.1 par. 28.

<sup>307</sup> «35. Some delegations were also of the view that the frequency of review could differ depending on a country's level of development. In this regard, proposals were made for

Sulla procedura e sulle modalità della revisione (VI), era trovato l'accordo sull'esito della revisione, ovvero l'adozione della decisione finale in plenaria; la preparazione di documenti di *background* per lo scrutinio, ma non anche la provenienza dei predetti documenti<sup>309</sup>; la proposta di affidare la raccolta e l'analisi della

---

graduated periodicities for developed (3 years), developing (5 years) and least developed countries (7 years), taking into account national capacity and potential difficulties, particularly for least developed countries, in meeting UPR obligations. Many delegations, however, underlined that equal treatment was an important principle set out in paragraph 5(e) of GA resolution 60/25 and accordingly, considered that the periodicity of review should be the same for all countries. Further, it was suggested that technical assistance should be provided to overcome any potential difficulties faced by a State in undergoing review instead of creating differentiated periodicities based on level of development.» A/HRC/3/CRP.1 par. 35.

<sup>308</sup> «37. Various proposals were also put forward on the selection of countries for review, including by alphabetical order, drawn by lot or on a voluntary basis (with specific regard to observer States of the Council). Whatever the means for selection, the importance of ensuring equitable geographic distribution in the countries to be reviewed each year and informing the concerned countries well in advance was underlined.» A/HRC/3/CRP.1 par. 37.

<sup>309</sup> «46. Some delegations considered that States should be the primary source of information for review and should provide any information it deemed appropriate. While it was noted that UPR should not create additional reporting obligations for States, several proposals were made for States to submit a report on the general human rights situation in the country, perhaps using a standard format developed with the assistance of the Office and/or agreed to by the Council. Such reports should be submitted in advance (perhaps 1 month) of the relevant UPR session. Proposals were also made for States to prepare a report or submit written responses to a questionnaire either prepared by an independent expert, a group of experts, the Office, or the Council. Different views were expressed on whether the questionnaire should be standardized for all States (to ensure uniformity in format and to focus the ensuing interactive dialogue), or individualized (to reflect the particular issues and challenges faced by a State). [...] 49. With regard to the role of the Office, several delegations proposed that OHCHR compile all available information on a country, including any relevant State responses, in a 'country dossier' or some form of background document, or in a public database on its website. There were also proposals for OHCHR to produce a factual or background report (to supplement the information provided by States) containing basic information on the country, such as institutional human rights

documentazione a un gruppo di esperti indipendenti, durante i negoziati, veniva avversata da un folto gruppo di Stati che intendeva mantenere intatto il carattere intergovernativo della procedura (Russia, Cuba, USA). L'Argentina proponeva, a nome di altri nove Stati, che degli esperti o facilitatori apportassero un contributo alla preparazione di un sommario analitico delle informazioni; all'identificazione di una lista di questioni per il dialogo; alla preparazione di una prima bozza di raccomandazioni e conclusioni; al *follow-up* al processo UPR/raccomandazioni. Gran Bretagna e Germania, a nome dell'UE, tentavano di presentare gli esperti come *clerk* della procedura. Ancora rispetto alle modalità, si optava per il dialogo interattivo, senza ulteriore precisazione dei possibili contributi di esperti<sup>310</sup> o di *rapporteurs* dai gruppi regionali interessati.

---

infrastructure, status of treaty ratifications, level of development, etc. It was suggested that this factual report follow a standard format agreed to by the Council and draw on information from United Nations entities and 'objective and reliable information' from NGOs. The factual report should be made available to the concerned State in advance of the review (perhaps 1 or 2 months in advance) so that any factual errors may be corrected. It was also proposed that any responses by the State concerned should be incorporated in the report before circulation to other States. One delegation stated that OHCHR should summarize and assess all available country information with a view to identifying, among others, the recommendations that have been made by the United Nations system, any achievements and outstanding issues, as well as capacity-building needs.» A/HRC/3/CRP.1 paragrafi 46 e 49.

<sup>310</sup> «43. Some delegations asserted that UPR was intended to be an intergovernmental process; others specifically referred to the mechanism as a review by peers. In this regard, no role for independent experts was envisaged. Alternatively, some delegations considered that the participation of experts would be crucial to ensure the impartiality and objectivity of the review. Additionally, it was stated that specific expertise would be important, particularly for the analysis of country information, the identification of problems and challenges, and the formulation of recommendations. Elaborating further, one delegation noted that experts should be chosen for their technical knowledge of the UPR process, for example the processing and summarizing of country information for review. Such experts could be identified from a roster

Sull'esito della revisione (VII), si raggiungeva il consenso sulla natura del documento conclusivo, redatto da un gruppo di esperti a partire dalle risultanze del dialogo interattivo, da sottoporre al Consiglio per adozione; restavano da considerare: l'adozione di risoluzioni e di decisioni per ogni paese esaminato, l'implementazione delle raccomandazioni e delle conclusioni dei comitati dei trattati e delle procedure speciali. Si concordava sul coinvolgimento del Paese scrutinato nell'adozione del documento finale, ma non era anche precisato se, ai predetti fini, dovesse essere offerta la possibilità di presentare risposte scritte alle domande o alle questioni che non sono state esaminate in modo soddisfacente<sup>311</sup>.

Rispetto al *follow-up* (VI), si osserva: che vi sarebbe stato dedicato un punto dell'Agenda; che l'esito della revisione avrebbe dovuto essere messo in pratica da tutti gli attori coinvolti, in particolare lo Stato interessato; che lo scrutinio successivo avrebbe dovuto incentrarsi sull'implementazione del precedente risultato<sup>312</sup>.

---

of candidates maintained by OHCHR, as had been suggested in other discussions held by the Working Group on the implementation of operative paragraph 6 of GA resolution 60/251.» A/HRC/3/CRP.1 par. 43.

<sup>311</sup> «61. While noting that UPR was intended to be a cooperative mechanism with the full involvement of the country concerned, several delegations highlighted the need to include the State's views and responses in the outcome. In this regard, it was specifically proposed that the State under review should be involved in drafting and/or should approve the draft prior to its consideration by the Council. Elaborating further, some delegations emphasized that the effectiveness of the UPR would depend on the cooperation of the State concerned to implement the UPR outcome. Its consent, therefore, was seen as essential.» A/HRC/3/CRP.1 par. 61.

<sup>312</sup> «65. Several delegations considered that follow-up should be taken up at the next scheduled review of the country under UPR. Some were of the view that a standing and separate item on follow-up should be created in the agenda of the Council. It was also proposed that OHCHR should regularly report to the Council on the implementation of UPR outcomes. One delegation emphasized that the consideration of follow-up should not coincide with any scheduled reporting to treaty bodies.» A/HRC/3/CRP.1 par. 65.

Il *non-paper* sull'UPR<sup>313</sup> prevede, come base della revisione (I): la Carta delle Nazioni Unite, la Dichiarazione Universale sui Diritti Umani, gli strumenti internazionali di cui uno Stato è parte, le promesse volontarie e gli impegni degli Stati contestuali alla presentazione delle candidature per l'elezione al Consiglio dei diritti dell'uomo.

Nel *non-paper*, i principi (II) sono individuati nell'universalità e nell'eguale trattamento; nel carattere intergovernativo, con la guida dagli Stati membri delle Nazioni Unite e con il pieno coinvolgimento del Paese sottoposto ad esame; nell'obiettività, nella non selettività; nella complementarità agli altri meccanismi sui diritti umani. Il *non-paper* dispone che l'UPR, senza pregiudizio per gli obblighi contenuti negli strumenti a base della revisione, considerasse il livello di sviluppo e le specificità dei Paesi e assicurasse la partecipazione di tutti i soggetti coinvolti, incluse le ONG e le Istituzioni Nazionali per i Diritti Umani. Gli obiettivi (II) vengono definiti nel miglioramento della situazione dei diritti umani, nell'adempimento degli obblighi in materia e nella valutazione degli sviluppi e delle sfide affrontati dagli Stati; nel "*best practices-sharing*"; nel supporto alla cooperazione per la promozione e la protezione dei diritti umani; nella piena cooperazione con il Consiglio, con gli altri organi dei trattati e con l'Ufficio dell'Alto Commissario per i diritti dell'uomo.

La periodicità e l'ordine della revisione (III) vengono stabiliti nel rispetto dell'universalità e dell'uguale trattamento: tutti i membri del Consiglio, selezionati in

---

<sup>313</sup> Non-paper del 27 aprile 2007 sul meccanismo di Revisione Periodica Universale preparato sotto l'autorità del facilitatore e vice-Presidente del Consiglio dei diritti dell'uomo Mohammed Loulichki, disponibile all'indirizzo web <http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/SP/AMeetings/14thsession/UPR-27.04.07.pdf>

aderenza al criterio dell'equa distribuzione geografica, sarebbero stati scrutinati nel corso del mandato.

Rispetto alla procedura e alle modalità della revisione (IV), i documenti base per lo scrutinio previsti sono: un rapporto preparato dallo Stato, in un processo di consultazioni nazionali con tutti i cointeressati, sulla base delle linee-guida da adottarsi dal Consiglio e ogni altra informazione di rilievo a giudizio dello Stato; una raccolta dell'OHCHR delle informazioni contenute nei rapporti degli organi dei trattati, delle procedure speciali, inclusi i commenti e le osservazioni dello Stato interessato, unitamente ad altri documenti ufficiali delle Nazioni Unite rilevanti; altre informazioni attendibili di altri cointeressati. Quanto alle modalità, la revisione è da condursi in un Gruppo di lavoro, guidato dal Presidente del Consiglio dei diritti dell'uomo e composto dai 47 Stati membri dell'organo; gli Stati osservatori e altri interessati possono partecipare alla revisione, incluso il dialogo interattivo; il risultato finale della revisione (V) deve confluire in un rapporto di sintesi delle raccomandazioni e delle possibili conclusioni da adottarsi dal Consiglio. L'*UPR* è concepito come meccanismo cooperativo, il cui risultato può includere, oltre alla valutazione della situazione dei diritti umani nel Paese scrutinato, le buone pratiche, l'enfasi sul rafforzamento della cooperazione per la promozione e la protezione dei diritti umani, la predisposizione di assistenza tecnica e *capacity-building* in consultazione e con il consenso del Paese interessato, gli impegni e le promesse dello Stato. Prima dell'adozione del risultato in plenaria, lo Stato deve poter presentare le risposte a domande o questioni non affrontate in maniera soddisfacente durante il dialogo interattivo; è prevista l'opportunità per lo Stato interessato, insieme agli Stati membri del Consiglio e agli Stati osservatori, di presentare le proprie conclusioni sulla revisione, prima che il Consiglio in plenaria si

pronunci; altri interessati hanno l'opportunità di presentare commenti generali prima dell'adozione del risultato. Le raccomandazioni che ricevono l'approvazione dello Stato interessato sono identificate come raccomandazioni adottate per consensus. Il contenuto di quelle con le quali lo Stato non è d'accordo deve essere trasposto nel rapporto, insieme ai commenti dello Stato. Entrambe le tipologie di raccomandazioni sono, dunque, da includersi nel rapporto da adottarsi in plenaria<sup>314</sup>.

Rispetto al *follow-up* (VI), il risultato dell'*UPR*, quale meccanismo cooperativo, dev'essere attuato primariamente dallo Stato e, per quanto risulti appropriato, dagli altri interessati<sup>315</sup>. La successiva revisione dovrà incentrarsi sull'implementazione dei risultati della precedente. Il Consiglio dei diritti dell'uomo deve avere un punto a sé stante sull'Agenda dedicato all'*UPR*. La comunità internazionale collabora nell'implementare le raccomandazioni e le conclusioni, in consultazione e col consenso del Paese interessato, predisponendo assistenza tecnica e *capacity-building*. Nel considerare il risultato dell'*UPR*, il Consiglio deciderà se e a quali condizioni uno specifico *follow-up* sia necessario.

---

<sup>314</sup> Si veda nella parte I la classificazione delle raccomandazioni ascrivibile a McMahon/Upr Info.

<sup>315</sup> Si vedano, a questo proposito, il ruolo delle consultazioni con gli *stakeholders* tutti e i mid-term reports illustrativi delle misure attuate, quali vengono definiti dalla risoluzione 5/1 del Consiglio dei diritti dell'uomo del 18 giugno 2007.

*i. Principi, obiettivi e modalità dell'UPR*

Ricordando dell'istituzione nel 2006<sup>316</sup> e della successiva riforma nel 2011<sup>317</sup> della Revisione Periodica Universale, contestualmente al riesame del lavoro e del funzionamento del Consiglio dei diritti dell'uomo dell'Organizzazione delle Nazioni Unite<sup>318</sup>, ci si appresta a considerare i principi, gli obiettivi e le modalità del meccanismo universale di monitoraggio dei diritti umani<sup>319</sup>.

---

<sup>316</sup> A/RES/60/251 Resolution creating the Universal Periodic review adopted by the General Assembly on 15 March 2006. L'altro documento rilevante è la risoluzione A/HRC/RES/5/1 Institutional-building text of the Human Rights Council, adottata il 18 giugno 2007.

<sup>317</sup> Il 17 giugno 2011 il Consiglio dei diritti dell'uomo ha completato il riesame del proprio lavoro e del proprio funzionamento con l'adozione della decisione A/HRC/DEC/17/119 «Decision adopted by the Human Rights Council 17/119 Follow-up to the Human Rights Council resolution 16/21 with regard to the universal periodic review», con riferimento all'UPR, seguito rispetto alla risoluzione del Consiglio A/HRC/RES/16/21 sulle nuove modalità di funzionamento del Consiglio dei diritti dell'uomo. Un documento che sintetizza i cambiamenti che la riforma del Consiglio dei diritti dell'uomo ha apportato alle modalità UPR per il secondo ciclo è reso disponibile da Upr-info.org, «New modalities for the second cycle» ed è reperibile su [http://www.upr-info.org/IMG/pdf/new\\_upr\\_modalities\\_second\\_cycle.pdf](http://www.upr-info.org/IMG/pdf/new_upr_modalities_second_cycle.pdf)

<sup>318</sup> Per questo aspetto si rinvia alla parte I.

<sup>319</sup> «4. The objectives of the review are: (a) The improvement of the human rights situation on the ground; (b) The fulfilment of the State's human rights obligations and commitments and assessment of positive developments and challenges faced by the State; (c) The enhancement of the State's capacity and of technical assistance, in consultation with, and with the consent of, the State concerned; (d) The sharing of best practice among States and other stakeholders; (e) Support for cooperation in the promotion and protection of human rights; (f) The encouragement of full cooperation and engagement with the Council, other human rights bodies and the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights.» Annex United Nations Human Rights Council: Institution-building. I. Universal Periodic Review Mechanism. Human Rights Council 5/1 «Institution-building of the United Nations Human Rights Council».

Lo scrutinio coinvolge ogni Stato membro delle Nazioni Unite ed è condotto dagli stessi membri delle Nazioni Unite, con il pieno coinvolgimento del Paese sottoposto a Revisione; è imperniato sulle informazioni fornite dallo Stato, dall'Alto Commissario dei diritti dell'uomo e dalle altre parti interessate, relative all'implementazione, da parte dello Stato, degli obblighi e degli impegni in materia di diritti umani, in modo da assicurare una copertura universale (oggettiva, in considerazione dei parametri che formano l'ampia base della Revisione, e soggettiva, dacché si rivolge a tutti gli Stati membri dell'Organizzazione delle Nazioni Unite) ed il trattamento eguale di tutti gli Stati; è un meccanismo intergovernativo cooperativo; è concepito per integrare e non duplicare il lavoro dei Comitati dei trattati<sup>320</sup>; promuove la condivisione delle buone

---

<sup>320</sup> «B. Principles 3. The universal periodic review should: (a) Promote the universality, interdependence, indivisibility and interrelatedness of all human rights; (b) Be a cooperative mechanism based on objective and reliable information and on interactive dialogue; (c) Ensure universal coverage and equal treatment of all States; (d) Be an intergovernmental process, United Nations Member-driven and action oriented; (e) Fully involve the country under review; (f) Complement and not duplicate other human rights mechanisms, thus representing an added value; (g) Be conducted in an objective, transparent, non-selective, constructive, non confrontational and non politicized manner; (h) Not be overly burdensome to the concerned State or to the agenda of the Council; (i) Not be overly long; it should be realistic and not absorb a disproportionate amount of time, human and financial resources; (j) Not diminish the Council's capacity to respond to urgent human rights situations; (k) Fully integrate a gender perspective; (l) Without prejudice to the obligations contained in the elements provided for in the basis of review, take into account the level of development and specificities of countries; (m) Ensure the participation of all relevant stakeholders, including non-governmental organizations and national human rights institutions, in accordance with General Assembly resolution 60/251 of 15 March 2006 and Economic and Social Council resolution 1996/31 of 25 July 1996, as well as any decisions that the Council may take in this regard.» Annex United Nations Human Rights Council: Institution-building. I. Universal Periodic Review Mechanism. Human Rights Council 5/1. «Institution-building of the United Nations Human Rights Council».

pratiche tra gli Stati e con gli altri cointeressati<sup>321</sup>, la cooperazione degli Stati con i comitati dei trattati e l'Ufficio dell'Alto Commissario<sup>322</sup>, la complementarità con gli altri meccanismi<sup>323</sup> e, infine, la partecipazione di tutti i cointeressati, ONG e Istituzioni Nazionali per i diritti umani incluse<sup>324</sup>.

La Revisione si svolge nell'ambito di un Gruppo di lavoro<sup>325</sup> diretto dal Presidente del Consiglio dei diritti dell'uomo, formato dagli Stati membri dell'organo. Allo scrutinio nell'ambito del Gruppo di Lavoro, incluso il dialogo interattivo,<sup>326</sup> possono partecipare gli Stati osservatori<sup>327</sup>; il testo istitutivo prevede che le ONG

---

<sup>321</sup> «4. The objectives of the review are: [...] (d) The sharing of best practice among States and other stakeholders; [...]» Resolution 5/1 para 4(d).

<sup>322</sup> «4. The objectives of the review are: [...] (f) The encouragement of full cooperation and engagement with the Council, other human rights bodies and the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights. [...]» Resolution 5/1 para 4(f).

<sup>323</sup> «3. The universal periodic review should: [...] (f) Complement and not duplicate other human rights mechanisms, thus representing an added value; [...]» Resolution 5/1 para 3(f).

<sup>324</sup> «3. The universal periodic review should: [...] (m) Ensure the participation of all relevant stakeholders, including non-governmental organizations and national human rights institutions, in accordance with General Assembly resolution 60/251 of 15 March 2006 and Economic and Social Council resolution 1996/31 of 25 July 1996, as well as any decisions that the Council may take in this regard. [...]» Resolution 5/1 para 3(m).

<sup>325</sup> «2. Modalities 18. The modalities of the review shall be as follows: (a) The review will be conducted in one working group, chaired by the President of the Council and composed of the 47 member States of the Council. Each member State will decide on the composition of its delegation; [...]». Risoluzione 5/1 par. 18 (a).

<sup>326</sup> Lo Stato alla cui revisione si procede presenta il rapporto nazionale e risponde alle domande ricevute in anticipo. Nel dialogo interattivo si avvicendano gli Stati a esprimere raccomandazioni. Lo Stato che è esaminato dovrebbe prendere la parola durante il dialogo interattivo per rispondere alle domande e fornire info aggiuntive. In chiusura, esprime gli avvisi conclusivi.

<sup>327</sup> «18. The modalities of the review shall be as follows: [...] (b) Observer States may participate in the review, including in the interactive dialogue [...]». Risoluzione 5/1 par. 18 (b).

accreditate possano prendere parte al Gruppo di lavoro *UPR* senza diritto di parola, in questa fase<sup>328</sup>.

Il testo istitutivo prevede che il Consiglio, nel condurre ciascun esame periodico, sia assistito da una troika di rappresentanti di tre Stati da diverse regioni scelte tra i membri del Consiglio. Il paese scrutinato può chiedere che uno dei rapporteurs appartenga al proprio gruppo regionale, oppure che un co-rapporteur sia aggiunto<sup>329</sup>. La troika ha assegnati tre ruoli principali: trasmettere, a mezzo del Segretariato, domande e questioni degli Stati membri e degli Stati osservatori allo Stato sottoposto a revisione<sup>330</sup>; raggruppare domande e questioni per il dialogo interattivo<sup>331</sup>; preparare il rapporto del Gruppo di Lavoro, con l'assistenza del Segretariato<sup>332</sup>. Questi compiti danno alla troika l'opportunità di strutturare il dialogo interattivo e far uso idoneo del tempo destinato. La prassi rivela che, malgrado le previsioni, gli Stati prendono la parola secondo l'ordine della lista degli interventi, così che scaturisce una struttura casuale del dialogo interattivo, con alcune tematiche che restano inevase, a fronte di altre che vengono insistentemente riproposte con domande in sequenza. Raggruppare le domande e le

---

<sup>328</sup> «18. The modalities of the review shall be as follows: [...] (c) Other relevant stakeholders may attend the review in the Working Group; [...]». Risoluzione 5/1 par. 18 (c).

<sup>329</sup> «18. The modalities of the review shall be as follows: (d) A group of three rapporteurs, selected by the drawing of lots among the members of the Council and from different Regional Groups (troika) will be formed to facilitate each review, including the preparation of the report of the working group. The Office of the High Commissioner for Human Rights will provide the necessary assistance and expertise to the rapporteurs. 19. The country concerned may request that one of the rapporteurs be from its own Regional Group and may also request the substitution of a rapporteur on only one occasion. 20. A rapporteur may request to be excused from participation in a specific review process.» Risoluzione 5/1 paragrafi 18 (d) e 19.

<sup>330</sup> Presidential Statement 8/PRST/1 para 1.

<sup>331</sup> Presidential Statement 8/PRST/1 para 3.

<sup>332</sup> Presidential Statement 8/PRST/1 para 9.

questioni permetterebbe un dialogo interattivo condensato nella rappresentazione di visioni complessive e dei temi di maggiore importanza.<sup>333</sup>

Per quel che attiene alle modalità, il Presidente del Consiglio dei diritti dirige un dialogo interattivo di tre ore tra rapporteur e Paese, con l'aiuto di domande preventivamente identificate dall'Ufficio dell'Alto Commissario.

Nel Gruppo di lavoro s'instaura un dialogo interattivo tra lo Stato sottoposto a *UPR* e il Consiglio dei diritti<sup>334</sup>, che culmina nell'adozione del rapporto da parte del Gruppo di lavoro, una volta che sia trascorso un lasso di tempo ragionevole rispetto allo scrutinio<sup>335</sup>. Il testo istitutivo<sup>336</sup> prevede la partecipazione delle Istituzioni nazionali per

---

<sup>333</sup> Kemileva, K., Lee, B., Mahon C., Sidoti, C., Clapham, A., *Expertise in the Human Rights Council*. A policy paper prepared under the auspices of the Geneva Academy of International Humanitarian Law and Human Rights, Ginevra, 2010.

<sup>334</sup> «21. Interactive dialogue between the country under review and the Council will take place in the working group. The rapporteurs may collate issues or questions to be transmitted to the State under review to facilitate its preparation and focus the interactive dialogue, while guaranteeing fairness and transparency. 22. The duration of the review will be three hours for each country in the working group. Additional time of up to one hour will be allocated for the consideration of the outcome by the plenary of the Council. 23. Half an hour will be allocated for the adoption of the report of each country under review in the working group.» Risoluzione 5/1 paragrafi 21-23.

<sup>335</sup> «24. A reasonable time frame should be allocated between the review and the adoption of the report of each State in the working group. 25. The final outcome will be adopted by the plenary of the Council.» Risoluzione 5/1 paragrafi 24-25. «After the end of the debate, two days are allocated to drawing up a summary record with a complete list of all recommendations made by the reviewing States. The State concerned may respond in different ways. It may immediately accept or reject certain recommendations, or it may choose to provide its response at a later stage, normally in the form of an addendum to the report of the relevant Working Group. On that basis, one additional hour will be allocated for the consideration of the outcome of the review process in the plenary. While the NGOs have no voice in the deliberations of the Working Group, they are allowed to comment on the results of the exercise during that final

i diritti umani al Gruppo di lavoro *UPR* dello Stato di riferimento<sup>337</sup>; il testo non prevede che durante il dialogo interattivo che, pure, l'Istituzione Nazionale segue, essa possa rivolgersi al Paese sottoposto a revisione. Simile mancanza compromette l'apporto di conoscenza ed *expertise* dell'Istituzione in parola, deficit che potrebbe essere colmato in due modi: o con apposita previsione nel testo istitutivo, o mediante allocazione di parte del tempo destinato allo Stato scrutinato (1 ora), entro il dialogo interattivo (3 ore), all'Istituzione Nazionale. È, altresì, previsto nel testo che l'Istituzione Nazionale con status A<sup>338</sup> prenda parte alla sessione plenaria del Consiglio,

---

stage. The last word is given to the State concerned. No assessment is made by the HRC as a collective body. All the comments and recommendations are attributed exclusively to their authors. The HRC confines itself to adopting in a succinct resolution the outcome of the proceedings, the centrepiece of which is the report of the Working Group. A special section of the Annex to HRC Resolution 5/1 is devoted to "Follow-up to the review".» Tomuschat, C., *Universal Periodic Review: a New System of International Law with Specific Ground Rules?* In *From Bilateralism to Community Interest: Essays in Honour of Judge Bruno Simma*, ed. by Ulrich Fastenrath [et al.], Oxford, Oxford University Press, 2011.

<sup>336</sup> «13. The national human rights institution of the State under review consistent with the principles relating to the status of national institutions for the promotion and protection of human rights annexed to General Assembly resolution 48/134 (the Paris Principles) shall be entitled to intervene immediately after the State under review during the adoption of the outcome of the review by the Council plenary.» Risoluzione 16/21 paragrafo C 2.13.

<sup>337</sup> «18. The modalities of the review shall be as follows: (c) Other relevant stakeholders may attend the review in the Working Group; [...]» Risoluzione 5/1 par. 18 (c).

<sup>338</sup> Status riconosciuto dal Comitato Internazionale di Coordinamento delle Istituzioni Nazionali per la promozione e la protezione dei diritti umani (ICC- International Coordination Committee of National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights) in accordo ai Principi di Parigi ed allo Statuto ICC. Il documento relativo alle Istituzioni Nazionali accreditate alla data del 23 maggio 2014 è disponibile all'indirizzo: <http://nhri.ohchr.org/EN/AboutUs/ICCAccreditation/Documents/Chart%20of%20the%20Status%20of%20NHRIs%20%2823%20May%202014%29.pdf>

rivolgendo commenti generali. Nella fase di adozione del rapporto, però, le conclusioni e le raccomandazioni sono già state espresse dal Gruppo di lavoro.

L'*expertise* delle ONG le rende pure idonee a contribuire al dialogo interattivo. Il testo istitutivo riconosce loro simile prerogativa nel prevedere che la documentazione a base dell'*UPR* includa informazioni attendibili e oggettive degli altri *stakeholders*<sup>339</sup>. Il testo istitutivo prevede che le ONG accreditate possano prendere parte al Gruppo di lavoro *UPR*<sup>340</sup>, senza diritto di parola, e alla sessione plenaria del Consiglio, quando è previsto che possano esprimere dei commenti generali, prima l'adozione del rapporto del Gruppo di lavoro.<sup>341</sup>

Il risultato della Revisione Periodica consiste, appunto, in un rapporto che riassume la procedura, le conclusioni e/o raccomandazioni e gli impegni volontari concernenti lo Stato. Adottata la lista delle raccomandazioni, si procede all'adozione del rapporto da parte del Consiglio dei diritti. Lo Stato interessato dallo scrutinio in 20 minuti esprime uno *statement* conclusivo sulla revisione, risponde alle raccomandazioni e prevede i piani di implementazione; gli Stati membri del Consiglio dei diritti dell'uomo e gli Stati osservatori hanno l'opportunità di esprimersi sul risultato della Revisione prima che sia adottato in plenaria. All'adozione del risultato concorrono gli Stati che hanno espresso raccomandazioni, le Istituzioni Nazionali e la società civile. Le

---

<sup>339</sup> «15. The documents on which the review would be based are: (c) Additional, credible and reliable information provided by other relevant stakeholders to the universal periodic review which should also be taken into consideration by the Council in the review. The Office of the High Commissioner for Human Rights will prepare a summary of such information which shall not exceed 10 pages.» Risoluzione 5/1 par. 15 (c).

<sup>340</sup> Risoluzione 5/1 par. 18 (c).

<sup>341</sup> «31. Other relevant stakeholders will have the opportunity to make general comments before the adoption of the outcome by the plenary.» Risoluzione 5/1 par. 31.

istituzioni nazionali per i diritti umani possono intervenire dopo lo Stato in revisione. Nel rapporto adottato dal Consiglio sono identificate le raccomandazioni accettate dallo Stato e sono annotate le altre, corredate dai commenti dello Stato<sup>342</sup>.

All'adozione del risultato della Revisione in seduta plenaria del Consiglio<sup>343</sup> segue l'implementazione da parte dello Stato interessato e degli altri «stakeholders». A

---

<sup>342</sup> «E. Outcome of the review 1. Format of the outcome 26. The format of the outcome of the review will be a report consisting of a summary of the proceedings of the review process; conclusions and/or recommendations, and the voluntary commitments of the State concerned. 2. Content of the outcome 27. The universal periodic review is a cooperative mechanism. Its outcome may include, inter alia: (a) An assessment undertaken in an objective and transparent manner of the human rights situation in the country under review, including positive developments and the challenges faced by the country; (b) Sharing of best practices; (c) An emphasis on enhancing cooperation for the promotion and protection of human rights; (d) The provision of technical assistance and capacity-building in consultation with, and with the consent of, the country concerned; (e) Voluntary commitments and pledges made by the country under review. 3. Adoption of the outcome 28. The country under review should be fully involved in the outcome. 29. Before the adoption of the outcome by the plenary of the Council, the State concerned should be offered the opportunity to present replies to questions or issues that were not sufficiently addressed during the interactive dialogue. 30. The State concerned and the member States of the Council, as well as observer States, will be given the opportunity to express their views on the outcome of the review before the plenary takes action on it. 31. Other relevant stakeholders will have the opportunity to make general comments before the adoption of the outcome by the plenary. 32. 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.» Annex United Nations Human Rights Council: Institution-building. I. Universal Periodic Review Mechanism. Human Rights Council 5/1 «Institution-building of the United Nations Human Rights Council».

<sup>343</sup> «The outcome of a country review is adopted in two stages: first in the UPR Working Group and subsequently in the Council plenary. (There is a standing item on the UPR, item 6, on the Council's agenda.) After adoption in the UPR Working Group, the outcome reports are forwarded to the Council for formal adoption under the standing item on the UPR on the

tal fine, gli Stati sono incoraggiati ad avviare consultazioni con le parti interessate e, se desiderato, a presentare al Consiglio un rapporto intermedio («mid-term report»)<sup>344</sup>.

*ii. Parametri normativi e documenti base dell'UPR*

I parametri della Revisione Periodica Universale<sup>345</sup> si desumono da:

---

agenda. Up to one hour is set aside for the adoption of each outcome report, divided evenly between the State under review, other member States, and other stakeholders including NGOs. Having been excluded from taking the floor in the UPR Working Group, this is NGOs' first and only opportunity to comment in the Council on the dialogue and the outcome of the review before the Council's formal adoption». Lilliebjerg, M., «The Universal Periodic Review of the Human Rights Council – an NGO perspective on opportunities and shortcomings», Netherlands Quarterly of Human Rights, Vol. 26/3, Netherlands Institute of Human Rights, 2008, pp. 313-14.

<sup>344</sup> «F. Follow-up to the review 33. The outcome of the universal periodic review, as a cooperative mechanism, should be implemented primarily by the State concerned and, as appropriate, by other relevant stakeholders. 34. The subsequent review should focus, inter alia, on the implementation of the preceding outcome. 35. The Council should have a standing item on its agenda devoted to the universal periodic review. 36. The international community will assist in implementing the recommendations and conclusions regarding capacity-building and technical assistance, in consultation with, and with the consent of, the country concerned. 37. In considering the outcome of the universal periodic review, the Council will decide if and when any specific follow up is necessary. 38. After exhausting all efforts to encourage a State to cooperate with the universal periodic review mechanism, the Council will address, as appropriate, cases of persistent non-cooperation with the mechanism.» Annex United Nations Human Rights Council: Institution-building. I. Universal Periodic Review Mechanism. Human Rights Council 5/1 «Institution-building of the United Nations Human Rights Council».

<sup>345</sup> «A. Basis of the review 1. The basis of the review is: (a) The Charter of the United Nations; (b) The Universal Declaration of Human Rights; (c) Human rights instruments to which a State is party; (d) Voluntary pledges and commitments made by States, including those undertaken when presenting their candidatures for election to the Human Rights Council (hereinafter “the Council”). 2. In addition to the above and given the complementary and mutually interrelated

- a) la Carta delle Nazioni Unite;
- b) la Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo;
- c) gli strumenti internazionali in materia di diritti umani di cui uno Stato è parte;
- d) le promesse e gli impegni volontari degli Stati, inclusi quelli contestuali alla presentazione delle candidature al Consiglio dei diritti dell'uomo.<sup>346</sup>

I documenti alla base dell'UPR<sup>347</sup> sono:

---

nature of international human rights law and international humanitarian law, the review shall take into account applicable international humanitarian law.» Risoluzione 5/1 par. 1.

<sup>346</sup> «L'ampleur de tel objectif- "obligations et engagements en matière de droits de l'homme" – constitue sans doute une des plus grandes difficultés de la méthode de travail du Conseil. L'ampleur de l'expression utilisée se rapporte, d'un côté ("les obligations"), aux obligations juridiques et, donc, aux conventions, aux accords et aux autres actes internationaux à caractère juridiquement contraignant en vigueur pour les Etats objet d'examen. De l'autre côté ("les engagements"), elle se présente intentionnellement imprécise d'un point de vue juridique, car elle peut concerner tout engagement pris à travers des déclarations, des résolutions et d'autres actes du soft law. En outre, ces deux catégories d'actes sont présentes au niveau universel (ONU) et au niveau régional (Amérique, Afrique, Europe...). Le manque d'une limite explicite dans la Résolution permet au Conseil 'evaluer la conduite des pays au regard aussi bien du système des Nations Unies que du système régional. A mon avis, il aurait dû exclure de l'examen du Conseil les actes relatifs aux systèmes régionaux, qui sont déjà pourvus d'organes de contrôle adéquats et/ou d'un simple système de monitoring, dans le but de réduire les conflits potentiels et la nécessaire exigence de coordination.» Zanghì, C., *De la Commission au Conseil des droits de l'homme des Nations Unies*, in *Les droits de l'homme: une nouvelle coherence pour le droit international?*, Parigi, Pedone, 2008.

<sup>347</sup> «The Annex to HRC Resolution 5/1 on "Institution-building of the United Nations Human Rights Council" sets out in a careful manner the modalities of the review process. Any State chosen for review is required to submit a national report in which it will provide the essential background information. Deliberately, the size of national reports has been restricted to 20 pages, a limit that may only be slightly exceeded. Special guidelines were prepared for the presentation of the information to be provided. A second report prepared by the Office of the High Commissioner for Human Rights shall compile the information available at the UN from the work of the relevant bodies and procedures in the field of human rights. Here again, a

- a) il rapporto nazionale dello Stato interessato;
- b) il rapporto preparato dall'Ufficio dell'Alto Commissario per i diritti dell'uomo, che raccoglie le informazioni disponibili presso le Nazioni Unite sullo Stato scrutinato, a partire dal lavoro degli organismi incaricati e delle procedure sui diritti umani;
- c) il rapporto di sintesi delle informazioni fornite dalle altre parti interessate, in particolare organizzazioni non governative e istituzioni nazionali sui diritti umani, compilata dall'Ufficio dell'Alto Commissario per i diritti dell'uomo.

Il contributo degli esperti costituisce uno dei documenti alla base della revisione, insieme al rapporto nazionale. I rapporti dei titolari dei mandati delle Procedure Speciali, che integrano l'*expertise* interna del Consiglio e i rapporti dei comitati dei trattati, che formano l'*expertise* esterna al Consiglio diritti umani, sono raccolti dall'Ufficio dell'Alto Commissario in un documento di sintesi, unitamente ad altri documenti delle Nazioni Unite di interesse. Inoltre, l'Ufficio dell'Alto Commissario prepara una raccolta a partire dalle informazioni attendibili fornite dalle Istituzioni Nazionali per i diritti umani, le ONG, l'Accademia e altri cointeressati (*expertise* esterna)<sup>348</sup>.

---

ceiling for the maximum size of the report was laid down (10 pages). A third report shall comprise information received by “other relevant stakeholders”, in particular non-governmental organizations (NGOs) and national human rights institutions. It is the Office of the High Commissioner for Human Rights (OHCHR) which has been tasked with preparing a summary of such information (10 pages maximum).» Tomuschat, C., *op. cit.*, pp. 609-628.

<sup>348</sup> È stato osservato che non è preclusa la funzione di analisi e tematizzazione dei dati dall'Ufficio dell'Alto Commissario, già incaricato di redigere una sintesi delle informazioni secondo le General Guidelines del Consiglio per i rapporti statali. Gitti, A., *L'Universal Periodic Review del Consiglio dei diritti umani: luci ed ombre della nuova procedura di*

Nella configurazione attuale del meccanismo *UPR*, l'apporto delle Procedure Speciali e dei comitati dei trattati è, dunque, indiretto e non è previsto un contributo diretto di *expertise* nell'esame orale della Revisione Periodica Universale.<sup>349</sup>

### *iii. Periodicità e "follow-up"*

Con la risoluzione sull'architettura istituzionale del Consiglio dei diritti dell'uomo sono state determinate, oltre alle modalità, le tempistiche dell'esame periodico universale, con la calendarizzazione dell'esame di tutti gli Stati membri dell'ONU entro il 2011<sup>350</sup>.

Il primo ciclo *UPR*<sup>351</sup> ha registrato la partecipazione dei 193 Stati membri delle Nazioni Unite<sup>352</sup>. Il Consiglio dei diritti dell'uomo attraversa ora<sup>353</sup> il secondo ciclo

---

*controllo del rispetto dei diritti umani da parte degli Stati*, «Diritti umani e diritto internazionale» 1, 2008, pp. 107-130.

<sup>349</sup> Si è osservato come questo collida con i principi e obiettivi dell'UPR, segnatamente di inclusi vita. Cooperazione, complementarietà e best practices sharing. Kemileva, K., Lee, B., Mahon C., Sidoti, C., with Clapham, A., *Expertise in the Human Rights Council*. A policy paper prepared under the auspices of the Geneva Academy of International Humanitarian Law and Human Rights, Ginevra, 2010.

<sup>350</sup> «According to the Human Rights Council's "institution-building package", the Universal Periodic Review Working Group will hold three two-week sessions per year. During each session 16 countries will be reviewed, therefore 48 countries per year and 192 countries by 2011, or the entire UN membership over the course of the first UPR cycle (2008-2011).» <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/Pages/UPRSessions.aspx>

<sup>351</sup> «C. Periodicity and order of the review 5. The review begins after the adoption of the universal periodic review mechanism by the Council. 6. The order of review should reflect the principles of universality and equal treatment. 7. The order of the review should be established as soon as possible in order to allow States to prepare adequately. 8. All member States of the Council shall be reviewed during their term of membership. 9. The initial members of the

(2012–2016)<sup>354</sup>, incentrato sui progressi realizzati nell'implementare i risultati del ciclo precedente<sup>355</sup>.

---

Council, especially those elected for one or two-year terms, should be reviewed first. 10. A mix of member and observer States of the Council should be reviewed. 11. Equitable geographic distribution should be respected in the selection of countries for review. 12. The first member and observer States to be reviewed will be chosen by the drawing of lots from each Regional Group in such a way as to ensure full respect for equitable geographic distribution. Alphabetical order will then be applied beginning with those countries thus selected, unless other countries volunteer to be reviewed. 13. The period between review cycles should be reasonable so as to take into account the capacity of States to prepare for, and the capacity of other stakeholders to respond to, the requests arising from the review. 14. The periodicity of the review for the first cycle will be of four years. This will imply the consideration of 48 States per year during three sessions of the working group of two weeks each.» Annex United Nations Human Rights Council: Institution-building. I. Universal Periodic Review Mechanism. Human Rights Council 5/1 «Institution-building of the United Nations Human Rights Council».

<sup>352</sup> La lista dei Paesi membri dell'Organizzazione delle Nazioni Unite è disponibile al sito: <http://www.un.org/en/members/>

<sup>353</sup> Per la composizione attuale del Consiglio dei diritti dell'uomo per gruppo regionale si rinvia al Sito istituzionale del Consiglio dei diritti dell'uomo, sezione *membership* <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/Pages/MembersByGroup.aspx>

<sup>354</sup> Il calendario del secondo ciclo (2012-2016) dell'esame periodico universale è disponibile al sito [http://www2.ohchr.org/SPdocs/UPR/UPR-FullCycleCalendar\\_2nd.doc](http://www2.ohchr.org/SPdocs/UPR/UPR-FullCycleCalendar_2nd.doc) e prevede l'esame di 14 Stati per ogni sessione dell'apposito gruppo di lavoro.

<sup>355</sup> «The second and subsequent cycles of the review should focus on, inter alia., the implementation of the accepted recommendations and the developments of the human rights situation in the State under review». (para. 6, A/HRC/RES/16/21 del 12 April 2011). A questo proposito, si legga: «The ultimate measure of the effectiveness of the UPR as a human rights mechanism lies in the degree to which its recommendations are implemented by States. Information concerning State under Review compliance with recommendations accepted during the first cycle can be found at <http://www.upr-info.org/followup/> and <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/Pages/UPRImplementation.aspx> The former site contains NGO and other independent analyses of state compliance while the latter site includes official, state responses. The greatest value of the UPR is undoubtedly as a catalyst to a national process of self-examination and improvement. The UPR must therefore be firmly anchored at

Nel ciclo di 4 anni e mezzo si tengono 14 sessioni del Gruppo di lavoro UPR, tre volte l'anno, generalmente a gennaio, aprile/maggio, ottobre/novembre, per la durata di sei settimane complessive, con 14 paesi esaminati durante ogni sessione (con una revisione di 3 ore e mezzo per ciascuno Stato).

È auspicabile che lo Stato sottoposto a revisione produca un rapporto di medio termine, due anni dopo, per fornire dati aggiornati; ai predetti fini, può inserire la presentazione del report sotto il punto 6 del dibattito generale del Consiglio Diritti Umani. Allo stesso modo, la società civile accreditata presso l'ECOSOC può fornire aggiornamenti sul livello di implementazione delle raccomandazioni in un determinato Stato.<sup>356</sup>

---

the national level, including in consultation with civil society, throughout the process and about the implementation of the review's outcome.» Lilliebjerg, M., *The Universal Periodic Review of the Human Rights Council – an NGO perspective on opportunities and shortcomings*, «Netherlands Quarterly of Human Rights», Vol. 26/3 Netherlands Institute of Human Rights, (2008).

<sup>356</sup> « Recommending States wishing to inquire about the status of implementation of UPR recommendations can discuss the recommendations during bilateral meetings with the States under Review and civil society, and/or make a statement under Item 6 of the General Debate during HRC sessions. Recommending States can also include in their annual human rights report on the country under review the status of implementation of the recommendations they made ». *A Guide for Recommending States at the UPR*, A publication by UPR Info, cit., p. 32.

## 2. Il coordinamento con le istituzioni per la tutela dei diritti umani in Italia

La collaborazione dei Parlamenti con il Consiglio dei diritti dell'uomo e con il meccanismo *UPR* è riconosciuta e promossa dall'Assemblea Generale<sup>357</sup> e dal Consiglio medesimo<sup>358</sup>; a questi fini, è enfatizzato il coordinamento tra gli Stati membri delle Nazioni Unite nell'Unione Inter-Parlamentare, come organizzazione mondiale dei Parlamenti nazionali<sup>359</sup>. Gli Stati sono incoraggiati a promuovere il pieno coinvolgimento dei Parlamenti in tutte le fasi della Revisione Periodica: nel processo di consultazioni per la redazione del rapporto nazionale, durante il dialogo interattivo nelle sessioni del Gruppo di lavoro *UPR*, nell'implementazione delle raccomandazioni, rendicontata anche nei rapporti *mid-term* presentati su base volontaria.

S'intende dar conto, di seguito, dei meccanismi di tutela dei diritti umani ascrivibili alla Commissione Straordinaria per la promozione e la tutela dei diritti umani del Senato della Repubblica ed al Comitato permanente della Camera dei Deputati, ripercorrendone la genesi istituzionale.

---

<sup>357</sup> A/RES/65/123 del 13 dicembre 2010 e 66/261 del 29 maggio 2012.

<sup>358</sup> Risoluzione A/HRC/RES/22/15 del 21 marzo 2013, a cui seguiva il 29 maggio 2013 una discussione «Contribution of parliaments to the work of the Human Rights Council and its universal periodic review», sintetizzata nel documento A/HRC/26/CRP.1; risoluzione A/HRC/RES/26/29 del 27 giugno 2014, Risoluzione A/HRC/26/L.21 del 23 giugno 2014.

<sup>359</sup> A partire dall'indicazione di incentivare l'organizzazione di seminari regionali (Risoluzione A/HRC/26/L.21), un Seminario per i parlamenti della regione Asiatica «Translating international human rights commitments into national realities: The contribution of parliaments to the work of the United Nations Human Rights Council» è stato organizzato dal Senato delle Filippine e dell'Unione Inter-Parlamentare in collaborazione con l'OHCHR il 26-27 febbraio 2015 a Manila.

L'istituzione della Commissione straordinaria per la tutela e la promozione dei diritti umani nel 2001, per la prima volta nel panorama delle commissioni parlamentari del Senato,<sup>360</sup> ha risposto all'esigenza di proseguire, ampliandolo, il lavoro del Comitato contro la pena di morte,<sup>361</sup> al fine di istituzionalizzare la trattazione organica e non frammentaria dei diritti umani. L'operato della Commissione si è caratterizzato per la significativa apertura alla società civile; si segnala la raccolta dei principali atti, convenzioni, trattati che riguardano i diritti umani, «intesa a dar conto il più ampiamente possibile di quanto sia articolato e composito l'insieme degli atti che formano ciò che nella sensibilità comune viene percepito come “Diritti Umani”».<sup>362</sup> Il

---

<sup>360</sup> XIV Legislatura (dal 30 maggio 2001 al 27 aprile 2006) Mozione 1-00020 approvata dall'Assemblea del Senato il 2 agosto 2001. Testo della mozione disponibile all'indirizzo web <http://www.parlamento.it/japp/bgt/showdoc/frame.jsp?tipodoc=Sindisp&leg=14&id=27156> La Commissione straordinaria per la tutela e la promozione dei diritti umani veniva istituita, il 19 settembre 2001, sciolta il 27 aprile 2006 (Presidenza Pianetta). Essa si assumeva in particolare il compito di lavorare al contrasto alla pena di morte, in continuità con l'impegno del Comitato. La Commissione è stata costituita da 25 componenti in ragione della consistenza dei gruppi.

<sup>361</sup> Comitato contro la pena di morte, costituito formalmente dal Presidente del Senato, Nicola Mancino, il 18 febbraio 1999, nell'ambito della XIII legislatura (1996-2001).

<sup>362</sup> Nella relazione sull'attività svolta dalla Commissione nella XIV Legislatura si legge: «Il lavoro di questa Commissione ha cercato di mettere in evidenza come i diritti umani siano la cartina di tornasole dell'agire delle Nazioni. Essi costituiscono il passaporto degli Stati per essere ammessi a pieno titolo nella Comunità internazionale o esserne esclusi, mettono in imbarazzo i governi quando vengono violati, danno modo alle grandi figure morali e religiose del pianeta di muovere circostanziate accuse. La codificazione dei diritti umani dà modo alla popolazione civile di invocarne il rispetto facendo riferimento non a sentimenti generici, ma a Trattati firmati e ratificati, che consentono quindi a tutti di prendere coscienza della propria dignità. In questa prospettiva i diritti umani rappresentano un codice, un linguaggio che non conosce frontiere.» Oltre alla relazione sull'attività svolta nella XIV legislatura è stato pubblicato il volume “Il Senato e la tutela dei diritti umani”. Tra le numerose attività, si segnala che per due anni di seguito, nel 1998 e nel 1999, una rappresentanza del Comitato del Senato si

rapporto conclusivo dell'attività dalla Commissione straordinaria per i diritti umani<sup>363</sup> auspicava l'istituzione in Senato di una Commissione speciale per i diritti umani nella XV Legislatura<sup>364</sup>.

Successivamente, era richiamata l'opportunità politica di corrispondere agli impegni sottoscritti nella nota verbale<sup>365</sup> presentata dall'Italia per l'elezione al Consiglio Diritti Umani, ponendo l'accento sugli aspetti nazionali legati alla promozione e protezione dei diritti umani, a evitare lo scollamento tra gli impegni presi in sede

---

recava a Ginevra per appoggiare l'approvazione, puntualmente avvenuta, di una risoluzione per la moratoria delle esecuzioni da parte della Commissione per i diritti dell'uomo delle Nazioni Unite. Come si evince formalmente dall'Atto di Sindacato Ispettivo n°1-00067 del 2002, il Senato impegnava il Governo: « [...] a sviluppare un'iniziativa internazionale in sede di Unione europea perché essa presenti nella sessione ordinaria della Commissione ONU per i diritti umani, che si è aperta lo scorso 18 marzo a Ginevra, e successivamente presso l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, una nuova risoluzione per la moratoria universale delle esecuzioni capitali in vista dell'abolizione definitiva della pena di morte ed impiegando gli strumenti politici e diplomatici atti ad associare a questa iniziativa il maggior numero di Paesi [...]».

<sup>363</sup> Rapporto conclusivo dell'attività della Commissione Straordinaria per i diritti umani, presentato il 26 gennaio 2006.

<sup>364</sup> XV Legislatura (dal 28 aprile 2006 al 28 aprile 2008) Mozione 1-00020 del 7 febbraio 2007. Testo della mozione disponibile all'indirizzo <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/251697.pdf> La Commissione veniva costituita il 24 ottobre 2007, sciolta il 28 aprile 2008. Nelle considerazioni premesse alla mozione si legge che «I diritti umani sono patrimonio e conquista dell'umanità, e devono trovare corpo e tutela nelle Istituzioni di tutti i Paesi del mondo. Essi si sono recentemente sviluppati, determinando una consapevolezza sempre maggiore in ambito mondiale, anche se sfuggono ad una nomenclatura rigida, in quanto espressione della persona; l'Italia ha da sempre prestato molta attenzione e sensibilità nei confronti della difesa dei diritti umani e dei diritti delle persone, e li ha cristallizzati nella Costituzione, all'articolo 2, secondo cui “la Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo”».

<sup>365</sup> Sull'accezione di doverosità con riferimento agli impegni verbali si rimanda alla trattazione delle promesse unilaterali degli Stati alla parte I, para.4.

multilaterale e l'attuazione materiale, che avrebbe arrecato nocimento alla credibilità dell'Italia come membro del Consiglio Diritti Umani e all'attività dell'organo *tout court*.

In connessione alla risoluzione dell'Assemblea Generale che ha additato agli Stati membri dell'Organizzazione d'istituire organismi nazionali autorevoli e indipendenti per la promozione e la protezione dei diritti umani e delle libertà fondamentali, si è rilevata l'opportunità di procedere alla costituzione di un organismo permanente in Senato<sup>366</sup>. Era deliberato di procedere alla creazione di un organismo «che rappresentasse per il nostro Paese l'assunzione di un impegno nella difesa e nella promozione dei diritti umani, sia dentro che al di fuori dei confini nazionali, nonché un punto di riferimento di una nuova forte crescita culturale e democratica dell'Italia». Rimaneva, quindi, istituita la Commissione straordinaria per la tutela e la promozione dei diritti umani con compiti di studio, osservazione e iniziativa. Tra gli altri compiti del suo mandato v'è quello di effettuare missioni in Italia o all'estero, in particolare presso Parlamenti stranieri, ove necessario a stabilire intese per la promozione dei diritti umani e a favorire altre forme di collaborazione.

La Commissione straordinaria è stata ricostituita alla legislatura successiva<sup>367</sup>, sottolineando l'importanza d'inserire le differenti iniziative adottate nelle sedi multilaterali all'interno di una cornice unica, coordinata ed organica di promozione della

---

<sup>366</sup> « [...] Sotto l'auspicio di onorare la tradizione di questo ramo del Parlamento nell'impegno per la promozione e la tutela dei diritti fondamentali delle persone [...] ».

<sup>367</sup> XVII Legislatura (dal 15 marzo 2013) Mozione 1-00007 - testo 2 - approvata il 16 aprile 2013. Presidenza Luigi Manconi. Testo della mozione disponibile all'indirizzo [http://banchedati.camera.it/sindacatoispettivo\\_17/showXhtml.Asp?idAtto=84&stile=6&highLight=1](http://banchedati.camera.it/sindacatoispettivo_17/showXhtml.Asp?idAtto=84&stile=6&highLight=1)

cultura dei diritti umani<sup>368</sup>. È stata rimarcata l'importanza del lavoro svolto dalla Commissione straordinaria per i diritti umani del Senato, «punto di riferimento essenziale per tutte le ONG ed associazioni che operano in questo ambito, specialmente in considerazione dell'assenza in Italia di una Commissione indipendente sui diritti umani».<sup>369</sup> Contestualmente, era deliberato d'intraprendere l'iter di costituzione della Commissione permanente dei diritti umani in ossequio ai Principi di Parigi.<sup>370</sup>

---

<sup>368</sup> Questo aspetto era sottolineato nell'intervento di Antonio Papisca.

<sup>369</sup> Si veda, a titolo esemplificativo, l'intervento di Carola Carazzone, allora portavoce del Comitato promozione e protezione dei diritti umani, rete di 83 associazioni e ONG italiane che lavorano nel campo dei diritti umani.

<sup>370</sup> Principi relativi allo status delle istituzioni nazionali per i diritti umani. Annesso alla risoluzione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite 48/134 del 20 dicembre 1993.

*a) Considerazione della Revisione Periodica Universale nelle indagini conoscitive sui livelli e i meccanismi di tutela dei diritti umani della Commissione Straordinaria per la promozione e la tutela dei diritti umani del Senato della Repubblica e del Comitato Permanente della Camera dei Deputati, legislature XVI e XVII*

Completato l'*excursus* sulla genesi delle istituzioni, s'intende nel prosieguo dar conto della continuità della trattazione del tema *UPR* nei lavori della Commissione Straordinaria per la Tutela e la Promozione dei Diritti Umani e del Comitato permanente della Camera dei Deputati, in particolare attraverso le indagini conoscitive svolte da queste commissioni parlamentari.

La procedura di Revisione Periodica Universale del Consiglio dei diritti dell'uomo delle Nazioni Unite (*UPR*) è correntemente trattata nell'alveo dell'indagine conoscitiva sui livelli e i meccanismi di tutela dei diritti umani, vigenti in Italia e nella realtà internazionale, della Commissione Straordinaria per la promozione e la tutela dei diritti umani del Senato della Repubblica<sup>371</sup>.

In seno alla Commissione Affari esteri, presso la Camera dei Deputati, sono stati rinnovati gli incarichi al Comitato permanente per i diritti umani di un'indagine conoscitiva sulle violazioni dei diritti umani nel mondo,<sup>372</sup> con particolare riguardo alla

---

<sup>371</sup> Seduta dell'otto maggio 2014 con audizione del Presidente del CIDU, ambasciatore De Martino. Il resoconto della seduta è disponibile all'indirizzo <http://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/frame.jsp?tipodoc=SommComm&leg=17&id=765413>

<sup>372</sup> Ai sensi dell'articolo 144 del Regolamento della Camera, le Commissioni, nelle materie di loro competenza, possono disporre, previa intesa con il Presidente della Camera, indagini conoscitive dirette ad acquisire notizie, informazioni e documenti utili all'attività della Camera. Per le audizioni dedicate a tali indagini le Commissioni possono invitare qualsiasi persona in

tutela delle minoranze,<sup>373</sup> e di un'indagine su diritti umani e democrazia, finalizzata a valutare l'adeguatezza dell'azione di politica estera italiana rispetto agli obiettivi di pace e stabilità nei contesti di più recente o fragile democratizzazione.<sup>374</sup>

Nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulle violazioni dei diritti umani nel

---

grado di fornire elementi utili. L'indagine può concludersi con l'approvazione di un documento che dia conto dei risultati acquisiti.

<sup>373</sup> Incarico conferito il 30 settembre 2008 (XVI legislatura) dalla Commissione Affari esteri. Dall'intervento del sottosegretario di Stato per gli affari esteri, Enzo Scotti, nella seduta del 15 ottobre 2008, è stata evidenziata la connessione tra l'azione italiana per la promozione e protezione dei diritti umani e la *membership* nel periodo 2007-2010 al Consiglio dei diritti umani, nel convincimento che la pace e la sicurezza possano essere garantite solo da una comunità internazionale di Stati che rispettano i diritti dell'individuo. I temi programmatici del mandato italiano di promozione della democrazia e della legalità internazionale, contrasto a ogni forma di discriminazione e di intolleranza, protezione dei diritti dei bambini, promozione dell'eguaglianza di genere, contrasto al ricorso alla tortura e moratoria per la pena di morte sono stati anche i temi posti alla revisione periodica universale dell'Italia nel 2010.

<sup>374</sup> Indagine deliberata il 2 marzo 2011 (XVI Legislatura). Si è dipanata in più audizioni di esponenti di Organizzazioni Regionali (Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa 29 marzo 2011). L'OSCE, interpellata sul tema della tratta, ha ribadito il proprio impegno nello stabilire un piano d'azione contro il traffico di esseri umani già dal 2003 e nell'istituire l'Ufficio del rappresentante speciale contro la tratta, presso il Segretariato dell'OSCE, col potere di rappresentare i 57 Stati partecipanti. Le audizioni delle agenzie internazionali hanno compreso quella del portavoce Boldrini per l'Alto Commissario per i Rifugiati delle Nazioni Unite (5 aprile 2011) che ha riferito dello stato dei diritti umani in Libia, resoconto aggiornato un anno dopo con l'audizione di rappresentanti di Amnesty International (27 marzo 2012). È stato audito il Presidente del Comitato interministeriale per i diritti umani, Diego Brasioli (3 aprile 2012) sugli accadimenti in tema di tutela nazionale dei diritti umani e sugli indirizzi strategici per il 2012. È seguita l'audizione del Presidente della Commissione europea per la democrazia attraverso il diritto, o Commissione di Venezia (18 settembre 2012), l'Accordo del Consiglio d'Europa istituito nel 1990 su iniziativa italiana per il consolidamento del patrimonio costituzionale europeo, al quale hanno aderito tutti i 57 Stati.

mondo<sup>375</sup> al Comitato permanente sui diritti umani,<sup>376</sup> è stata ripercorsa, in una delle sedute devolute al primo esame periodico dell'Italia, la connessione tra la Revisione Periodica Universale<sup>377</sup> e i rilievi sistematici degli organismi internazionali di monitoraggio dei diritti dell'uomo.<sup>378</sup>

Nel dar conto della considerazione del tema della Revisione Periodica nelle indagini conoscitive sui livelli e meccanismi di tutela dei diritti umani delle commissioni parlamentari, si rileva che le sedi delle commissioni parlamentari hanno costituito una stabile cornice di dialogo tra Parlamento e Governo.

Le occasioni di confronto sono state frequenti e partecipate entro gli organismi parlamentari la cui attività è incentrata sui diritti umani e si sono concretate, ad esempio, in audizioni dei vertici del Comitato interministeriale diritti umani del Ministero Affari Esteri,<sup>379</sup> ma anche dei rappresentanti delle Organizzazioni Non Governative.

---

<sup>375</sup> Audizione del Ministro Simonetti (16 febbraio 2010), Presidente del Comitato interministeriale per i diritti umani al Comitato permanente sui diritti umani e componente della delegazione italiana per l'esame periodico universale dell'Italia nel gruppo di lavoro del Consiglio dei diritti umani.

<sup>376</sup> Precedenti audizioni del Comitato nelle sedute dell'11 dicembre 2008 e del 25 febbraio 2009. Resoconto della seduta del giorno 11 febbraio disponibile all'indirizzo [http://leg16.camera.it/461?stenog=/\\_dati/leg16/lavori/stencomm/03/indag/violazioni/2010/0216&pagina=s010](http://leg16.camera.it/461?stenog=/_dati/leg16/lavori/stencomm/03/indag/violazioni/2010/0216&pagina=s010)

<sup>377</sup> In esito al gruppo di lavoro a composizione aperta, ove siedono tutti gli Stati membri del Consiglio dei diritti umani e sono presenti gli osservatori, il «rapporto del gruppo di lavoro» contiene una sintesi del dibattito tra la delegazione nazionale e tutti i Paesi intervenuti a esprimere le raccomandazioni, in totale 153 che, raggruppate per contenuto, ammontano a 92.

<sup>378</sup> Un riepilogo di queste osservazioni conclusive si rinviene nella relazione sulle attività del Comitato interministeriale per l'anno 2006, inoltrata al Parlamento nel giugno 2007.

<sup>379</sup> Nell'ambito delle procedure informative e del seguito dell'indagine conoscitiva sui livelli e i meccanismi di tutela dei diritti umani vigenti in Italia e nella realtà internazionale, l'Amb. De

Alla Revisione Periodica Universale ci si riferisce come «occasione unica di riflessione e condivisione» per instaurare un dialogo costruttivo con le istituzioni operanti nel campo della promozione e protezione dei diritti umani in Italia.

Si è potuto osservare che le indicazioni di politica governativa in materia di diritti umani appaiono, sempre più, il frutto di una volontà istituzionale condivisa. Seppur sia implausibile la dimostrazione d'una connessione causale diretta tra la Revisione Periodica Universale e il progresso dello stato generale dei diritti umani, si è potuto rilevare che la partecipazione dell'Italia all'UPR ha facilitato la convergenza dell'attenzione sul tema dei diritti umani.

Alcune importanti questioni in ordine al rapporto tra la procedura di verifica periodica cui l'Italia è stata sottoposta nel 2010 e quella alla quale sarebbe stata sottoposta nel 2014 sono state sollevate, segnatamente: le conseguenze che scaturiscono dalla decisione dell'Italia di accettare meno le raccomandazioni e se il solo Governo abbia l'ultima parola su simili decisioni ovvero se le istituzioni Parlamentari abbiano un ruolo; il modo di procedere del Comitato Interministeriale in ordine alle questioni

---

Martino, Presidente del Comitato Interministeriale per i Diritti Umani (CIDU) è intervenuto alla seduta di Martedì 17 dicembre 2013 sulla procedura di Revisione Periodica sui diritti umani, alla quale l'Italia attendeva d'essere sottoposta nel 2014. Tra i temi che si prevedeva sarebbero stati sollevati all'Italia nell'ambito della procedura UPR figurano: il rafforzamento dell'ufficio nazionale antidiscriminazioni; il piano nazionale antirazzismo; il piano nazionale per i minori; il contrasto alla discriminazione in termini generali e in base all'orientamento sessuale (LGBT), così come rispetto a Rom, Sinti e Caminanti; il sovraffollamento delle carceri; l'indipendenza del sistema giudiziario e dell'amministrazione della giustizia; la cooperazione e l'aiuto allo sviluppo. Particolare attenzione richiedeva il tema dell'Istituzione Nazionale Indipendente per i Diritti Umani. Intervento ai sensi dell'articolo 48 Capo VI Delle Commissioni permanenti, della Giunta per gli affari delle Comunità europee e delle Commissioni speciali e bicamerali del Regolamento del Senato.

sollevate nell'ambito della procedura *UPR* da Paesi «che notoriamente non rispettano i diritti umani».<sup>380</sup>

Nel presentare la procedura *UPR* in connessione al Semestre di presidenza europea e nel definire contestualmente il percorso in vista dell'«importante esercizio del Consiglio dei diritti umani», era individuato come passaggio decisivo la preparazione del rapporto nazionale.

---

<sup>380</sup> Seduta del 16 giugno 2011.

### 3. La presentazione dell'Italia al Consiglio dei diritti dell'uomo nella Revisione Periodica Universale

In preparazione del II ciclo della Revisione Periodica Universale, il Governo è stato impegnato a redigere il rapporto nazionale.<sup>381</sup> In questo frangente è opportuno presentare il Comitato interministeriale per i diritti umani (CIDU),<sup>382</sup> organo collegiale a composizione allargata,<sup>383</sup> con compiti di coordinamento e di indirizzo. Il CIDU lavora sul piano dell'impulso nei confronti del Governo e delle sue diverse articolazioni con riferimento alle questioni nell'ambito dei diritti umani. Tra i compiti, meritano di essere richiamati: il coordinamento rispetto a tutte le Amministrazioni interessate e la compilazione dei rapporti periodici o *ad hoc*, anche inerenti le principali convenzioni

---

<sup>381</sup> A/HRC/WG.6/20/ITA/1 et Corr. 1, 2.

<sup>382</sup> Il Comitato interministeriale dei diritti umani (CIDU) è stato istituito con decreto del Ministro degli Affari esteri 15 febbraio 1978, n. 69 e ridefinito nei compiti e nella struttura con DPCM dell'11 maggio 2007. Al periodo di stallo nelle funzioni dall'agosto 2012 in ragione della disposizione della *spending review* (articolo 12, comma 20 D. L. 6 luglio 2012, n.95, convertito con L. 7 agosto 2012, n. 135) che aveva previsto il trasferimento delle attività svolte dagli organismi operanti in regime di proroga (ex articolo 68, comma 2, D.L. 112/2008), tra cui il CIDU, ai competenti uffici delle amministrazioni nell'ambito delle quali operano, è seguita la ricostituzione con decreto ministeriale n. 2000/517 del 5 settembre 2013. Il parere dell'Adunanza della Commissione speciale del Consiglio di Stato del 24 aprile 2013 (n. 76) ha esplicitato che la soppressione prevista dalla norma non opera se il trasferimento delle funzioni svolte dall'organismo in capo all'Amministrazione cui si riferisce non è possibile e ha sancito che il CIDU dovesse essere sottratto all'ambito di applicazione di tale disposizione in quanto *organismo di rilevanza internazionale*, caratterizzato «da particolari ambiti di competenza, che richiedono precipue cognizioni specialistiche, non attinenti al normale ambito di conoscenze dell'Amministrazione di appartenenza».

<sup>383</sup> Possono far parte del Comitato interministeriale Ministri ma anche altri soggetti, Sottosegretari di Stato, dirigenti e funzionari direttivi della Pubblica amministrazione, esperti.

internazionali vigenti, che l'Italia presenta agli organismi del sistema Nazioni Unite e di altri sistemi regionali; il monitoraggio della produzione legislativa nazionale, nel rispetto degli impegni assunti sul piano internazionale in materia dei diritti umani; un intervento di natura consultiva, che consiste nella formulazione di pareri e documenti analitici in funzione della migliore attuazione degli strumenti giuridici internazionali vigenti nella materia dei diritti umani. Il CIDU ha anche il compito di svolgere le cosiddette attività di *follow-up* dei rapporti periodici. Si occupa, pertanto, della preparazione delle risposte italiane ai commenti, alle osservazioni e ai quesiti emersi dai rapporti redatti dai meccanismi di monitoraggio sopra citati. Rientra, quindi, tra i compiti del Comitato quello di stimolare l'adozione di misure idonee da parte delle amministrazioni responsabili riguardo alle questioni sollevate nella procedura *UPR*.

Il Comitato Interministeriale per i Diritti Umani è incaricato della redazione del rapporto nazionale<sup>384</sup> da presentarsi al Consiglio dei diritti dell'uomo nell'*UPR*. Gli altri documentiche rilevano per la Revisione Periodica Universale sono: la raccolta d'informazioni compilata dall'Ufficio dell'Alto Commissario delle informazioni che figurano nei rapporti dei comitati dei trattati, delle procedure speciali e in altri documenti delle Nazioni Unite<sup>385</sup>; il riassunto delle informazioni degli altri

---

<sup>384</sup> La redazione del rapporto nazionale deve seguire alcune linee guida definite dal Consiglio dei Diritti dell'Uomo con Decisione n. 6/102 e aggiornate nella successiva Decisione n. 17/119 (in nota 389). Per quanto concerne la metodologia da seguire nella redazione del documento, si sottolinea l'esigenza di un processo inclusivo: gli stati sono chiamati a consultare settori quanto più ampi possibile dell'amministrazione e della società civile, con tempi di preparazione adeguati.

<sup>385</sup> Raccolta d'informazioni predisposta in conformità al paragrafo 15 b) dell'annesso alla risoluzione 5/1 del Consiglio dei diritti dell'uomo e al paragrafo 5 dell'annesso alla risoluzione 16/21 del Consiglio. A/HRC/WG.6/20/ITA/2 et corr.1.

cointeressati<sup>386</sup>; i contributi delle Agenzie delle Nazioni Unite, delle ONG e altre parti interessate<sup>387</sup>; il rapporto del Gruppo di lavoro<sup>388</sup>.

S'intende richiamare la procedura di consultazione intesa alla redazione del rapporto nazionale che è condotta dal Comitato Inter-Ministeriale per i diritti umani.<sup>389</sup>

La fase iniziale del processo compilativo del Rapporto nazionale è stata illustrata dal Presidente del CIDU nel corso di un'audizione presso la Commissione Straordinaria per

---

<sup>386</sup> A/HRC/WG.6/20/ITA/3 del 4 agosto 2014. Il documento di sintesi degli *stakeholders* è articolato in sezioni e sub sezioni *A. Informazioni di ordine generale* 1. Estensione degli obblighi internazionali; 2. Quadro costituzionale e legislativo; 3. Quadro istituzionale, infrastrutture dei diritti dell'uomo e misure di politica generale *B. Rispetto degli obblighi internazionali in materia di diritti dell'uomo* 1. Uguaglianza e non discriminazione; 2. Diritto alla vita, alla libertà e alla sicurezza della persona; 3. Amministrazione della giustizia, impunità e primato del diritto; 4. Libertà di religione o di opinione, libertà d'espressione, di associazione e di assemblaggio pacifico; 5. Diritto al lavoro e diritto a delle condizioni di lavoro giuste e favorevoli; 6. Diritto alla sicurezza sociale e diritto ad un livello di vita sufficiente; 7. Diritto alla salute; 8. Diritto all'istruzione; 9. Persone con handicap; 10. Minoranze; 11. Migranti, rifugiati e richiedenti asilo; 12. Diritto allo sviluppo e questioni relative all'ambiente.

<sup>387</sup> <http://www.upr-info.org/en/review/Italy/Session-20---October-2014/Civil-society-and-other-submissions#top>

<sup>388</sup> A/HRC/WG.6/20/L.1

<sup>389</sup> Giova richiamarsi che la redazione del Rapporto nazionale deve seguire alcune linee guida definite dal Consiglio dei Diritti Umani con Decisione n. 6/102 e poi aggiornate nella successiva Decisione n. 17/119. « *I. Description of the methodology and consultation process for the preparation of the report* *II. Developments since the UPR cycle I, with particular reference to the legislative and institutional framework for the protection of human rights* *III. Developments since cycle I, with regard to the promotion and protection of human rights* *IV. Developments since cycle I- The implementation of recommendations accepted by Italy. New international obligations, implementation of existing obligations, collaboration with international human rights protection instruments* *V. Description of achievements, of "best practice" as well as of challenges in implementing the recommendations accepted by Italy* *VI. Projects to further improve the human rights situation in Italy* *VII. The way forward* ».

la protezione e promozione dei diritti umani del Senato<sup>390</sup>. A luglio 2013 il Ministero degli Affari esteri ha ospitato la prima riunione del Gruppo di lavoro, successivamente articolato in diversi sottogruppi, per la preparazione della Revisione Periodica. In quell'occasione venivano messe a punto le modalità di coinvolgimento delle singole amministrazioni nel procedimento. Sono stati istituiti quattro Gruppi di Lavoro per elaborare la versione preliminare del documento, nel rispetto delle competenze di ciascuna Amministrazione e con il coordinamento del CIDU. Nel prosieguo della preparazione del documento, si sono tenute altre audizioni<sup>391</sup> in Parlamento, per ricevere i commenti dei parlamentari. Veniva organizzato anche un incontro pubblico presso il Ministero degli Affari Esteri,<sup>392</sup> con l'obiettivo di agevolare un dialogo costruttivo con tutte le Organizzazioni non governative e associazioni con sede in Italia interessate. A maggio 2014 si è tenuto un incontro a Ginevra con tutte le Organizzazioni non governative interessate. Una bozza del Rapporto nazionale è stata pubblicata sul sito web del CIDU, per dare alla società civile l'opportunità di individuare i temi più rilevanti e di commentarne i contenuti,<sup>393</sup> attraverso l'invio di propri contributi ad una

---

<sup>390</sup> Audizione del 17 dicembre 2013 presso la Commissione Straordinaria per la tutela e la promozione dei Diritti Umani del Senato.

<sup>391</sup> 24 marzo 2014: audizione presso la Commissione Straordinaria per la tutela e la promozione dei Diritti Umani del Senato; 8 Aprile 2014: audizione presso il Comitato Permanente sui Diritti Umani della Camera dei Deputati; 8 maggio 2014: audizione presso la Commissione Straordinaria per la tutela e la promozione dei Diritti Umani del Senato.

<sup>392</sup> 17 aprile 2014.

<sup>393</sup> In attuazione del contenuto della raccomandazione n. 92, adottata nel I ciclo UPR (2010): « [...] To establish an effective and inclusive process to follow-up on universal periodic review recommendations, bearing in mind that the active participation of civil society is essential to a meaningful review process (Norway); and to consult with and involve civil society in the follow-up to the universal periodic review, including in the implementation of recommendations (United Kingdom) [...] ». A/HRC/14/4, 18 marzo 2010, Consiglio dei diritti dell'uomo, 14<sup>a</sup>

casella di posta appositamente dedicata. Infine, è seguita la trasmissione del Rapporto nazionale a luglio 2014.<sup>394</sup>

Dal rapporto nazionale presentato ai fini del secondo ciclo UPR,<sup>395</sup> si evince che, in ossequio agli obblighi giuridici assunti, l'Italia ha partecipato all'attività di monitoraggio dei comitati dei Trattati, presentando i rapporti periodici ai predetti organismi e rispondendo alle loro raccomandazioni. Dallo stesso rapporto emerge che l'Italia ha collaborato a fornire le informazioni per l'elaborazione dei Rapporti annuali delle seguenti Procedure Speciali: il Relatore Speciale sui diritti umani dei migranti<sup>396</sup>, il Relatore Speciale sul diritto all'istruzione<sup>397</sup>, il Relatore Speciale sulle forme

---

sessione, Universal Periodic Review, rapporto del Working Group su Universal Periodic Review: Italia, Conclusioni e/o raccomandazioni ai §§ 84–85. Si ricorda che all'Italia erano state poste delle domande preventive in merito da parte di Norvegia e Regno unito: «How did the Government of Italy include civil society organizations in the elaboration of its national report? What steps will Italy take to follow up and implement the recommendations of the Human Rights Council? How will civil society be involved in this process?» (Norvegia) «The UK would be grateful if Italy could please elaborate on the role played by civil society in the preparation of the Government of Italy's national report.» (Regno unito) Questions submitted in advance, UPR Italia.

<sup>394</sup> Sono seguite altre audizioni del Presidente del CIDU: 22 luglio 2014 audizione presso il Comitato Permanente per i Diritti Umani della Camera dei Deputati; 16 settembre 2014: audizione presso la Commissione Straordinaria per la tutela e la promozione dei Diritti Umani del Senato; 2 dicembre 2014: audizione presso la Commissione Straordinaria per la tutela e la promozione dei Diritti Umani del Senato, quest'ultima, è successiva all'esame dell'Italia del 27 ottobre, nel corso della quale è stato espresso l'intento di acquisire l'orientamento di tutti i Ministeri rispetto alla compatibilità delle raccomandazioni formulate in Consiglio dei diritti umani rispetto all'ordinamento italiano, per riferire in merito ad esse non più tardi della 28<sup>a</sup> sessione del Consiglio dei diritti umani, a marzo 2015.

<sup>395</sup> A/HRC/WG.6/20/ITA/1/ et Corr.1 e 2.

<sup>396</sup> Rapporto di missione A/HRC/14/30/Add.1.

<sup>397</sup> A/HRC/14/25/Add.1.

contemporanee di razzismo, discriminazione razziale, xenofobia e relative intolleranze<sup>398</sup>, il Relatore Speciale sulle esecuzioni extragiudiziali, sommarie o arbitrarie<sup>399</sup>, il Relatore Speciale sul diritto a un'abitazione adeguata, quale componente del diritto ad un adeguato benessere di vita, e al diritto di non discriminazione in questo ambito<sup>400</sup>, il Relatore Speciale sulla situazione dei difensori dei diritti umani<sup>401</sup>, il Relatore Speciale sulla tortura ed altri maltrattamenti o punizioni crudeli, inumane o degradanti<sup>402</sup>.

L'Italia ha collaborato con le Procedure Speciali del Consiglio dei Diritti Umani, assicurando loro un invito permanente ad effettuare missioni di visita ed ha risposto alle richieste *ad hoc* pervenute. Dal I ciclo UPR<sup>403</sup>, alcune Procedure Speciali delle Nazioni Unite hanno effettuato visite in Italia: il Relatore Speciale sulla violenza nei confronti delle donne, le sue cause e conseguenze, Rashida Manjoo<sup>404</sup>; il Relatore Speciale sui diritti umani dei migranti, François Crépeau<sup>405</sup>; il Relatore Speciale sulla tratta di

---

<sup>398</sup> A/HRC/14/43/Add.1, A/HRC/17/40/Add.1, A/HRC/20/33/Add.2.

<sup>399</sup> A/HRC/14/24/Add.1.

<sup>400</sup> A/HRC/16/42/Add.1.

<sup>401</sup> A/HRC/16/44/Add.1.

<sup>402</sup> A/HRC/16/52/Add.1.

<sup>403</sup> Le informazioni sull'Italia a cura dell'Alto Commissario per i diritti dell'uomo con riferimento al I ciclo UPR sono contenute nel documento A/HRC/WG.6/7/ITA/2. Il Rapporto del Gruppo di lavoro è il documento A/HRC/14/4 et Add.1. L'Italia ha presentato il proprio Mid-term Implementation Assessment disponibile all'indirizzo <http://www.upr-info.org/-Italy-.html>

<sup>404</sup> Il rapporto di missione della visita del 15-26 gennaio 2012 è il documento A/HRC/20/16/Add.2 del 15 giugno 2012 disponibile all'indirizzo [http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session20/A-HRC-20-16-Add2\\_en.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session20/A-HRC-20-16-Add2_en.pdf)

<sup>405</sup> Il rapporto di missione della visita del 29 settembre-8 ottobre 2012 è il documento A/HRC/23/46/Add.3 del 30 aprile 2013 disponibile all'indirizzo

persone, con particolare riguardo a donne e minori, Joy Ngozi Ezeilo<sup>406</sup>; il Relatore Speciale sulla libertà di espressione<sup>407</sup>, Frank La Rue<sup>408</sup>; il Gruppo di Lavoro sulle detenzioni arbitrarie.<sup>409</sup>

Si rammenta che rispetto a tali visite è il CIDU ad essere responsabile della programmazione e del coordinamento; al termine delle visite il Comitato ospita una

---

[http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session23/A-HRC-23-46-Add3\\_en.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session23/A-HRC-23-46-Add3_en.pdf); l'Italia presentava i commenti al suddetto report nel documento A/HRC/23/46/Add.6 del 21 maggio 2013; la visita di *follow-up* si è svolta dal 2 al 5 dicembre 2014. In quell'occasione, Crépeau è stato audito il 3 dicembre alla Commissione straordinaria per la tutela e la promozione dei diritti umani - Resoconto sommario n. 63 del 03/12/2014 reperibile al sito <https://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/frame.jsp?tipodoc=SommComm&leg=17&id=815108>.

<sup>406</sup> Il rapporto di missione della visita del 12-20 settembre 2013 è il documento A/HRC/26/37/Add.4 del 1 aprile 2014.

<sup>407</sup> Ai termini del mandato contenuto nella risoluzione istitutiva 1993/45 e nella più recente risoluzione 16/4 del 24 marzo 2011 del Consiglio diritti dell'uomo che ha rinnovato il mandato, l'analisi delle discussioni e le raccomandazioni espresse nel corso della visita sono contenute in un addendum al report annuale che il Rapporteur presenta all'Assemblea Generale. È previsto che il Paese interessato dalla visita sia stato posto nelle condizioni di fornire dei commenti al riguardo.

<sup>408</sup> 11-18 novembre 2013 vedi dossier n. 73 dell'11 novembre 2013 disponibile al sito <http://documenti.camera.it/leg17/dossier/pdf/es0131.pdf>. Uno dei predecessori di La Rue, Ligabo, nominato Special Rapporteur sulla Libertà di Espressione dalla Commissione Diritti Umani delle Nazioni Unite nel 2001, è stato in visita in Italia nell'ottobre 2004 (rapporto di missione UN Doc. E/CN.4/2005/64/Add.5).

<sup>409</sup> 7-9 luglio 2014. Il Gruppo di lavoro ONU sulle detenzioni arbitrarie, in occasione della visita in Italia nel 2014 di follow-up alla precedente visita del novembre 2008, ha rilevato che i rimpatri sommari di individui, compresi adulti richiedenti asilo e minori non accompagnati, violano gli obblighi dell'Italia, derivanti dal diritto nazionale, europeo e internazionale, di garantire una procedura di asilo equa ed evitare il respingimento, nonché si pongono in contrasto con il divieto di espulsione dei minori non accompagnati. Vedi comunicato stampa all'indirizzo web <http://www.cidu.esteri.it/NR/rdonlyres/0099601A-D7FC-458D-B5EC-6220087755E4/0/comunicatostampafinmissioneWGAD1.pdf>

riunione di *debriefing*, nella quale esprime delle prime osservazioni, che sono riprodotte nel rapporto dell'organismo di monitoraggio.

L'«Agenda italiana dei diritti umani 2015»,<sup>410</sup> adottata sulla base dell'analisi delle raccomandazioni ricevute dall'Italia in ambito internazionale, ha sollecitato la ratifica dei seguenti strumenti normativi in ambito Nazioni Unite<sup>411</sup> e Consiglio d'Europa:

- a. Convenzione internazionale sulla protezione dei diritti di tutti i lavoratori migranti e dei membri delle loro famiglie;<sup>412</sup>
- b. Convenzione internazionale per la protezione di tutte le persone dalle sparizioni forzate;<sup>413</sup>
- c. Protocollo facoltativo alla Convenzione sui diritti del bambino per istituire una procedura di comunicazione individuale;
- d. Convenzione delle Nazioni Unite sulla riduzione dell'apolidia;<sup>414</sup>

---

<sup>410</sup> L'Agenda, formulata dal comitato di ricerca e redazione dell'Annuario italiano dei diritti umani, costituito presso il Centro Diritti Umani dell'Università di Padova si propone come uno strumento di orientamento in relazione alle principali iniziative da realizzare sul piano normativo, infrastrutturale e delle policies per rafforzare il sistema nazionale di promozione e protezione dei diritti umani. L'Agenda è consultabile online all'indirizzo <http://unipd-centrodirittiumani.it/it/database/Agenda-italiana-dei-diritti-umani/821>

<sup>411</sup> Delle nove convenzioni che costituiscono l'asse portante dell'*International Bill of Human Rights*, l'Italia ha ratificato sette convenzioni e relativi protocolli opzionali. Ha soltanto firmato la CPED (nel 2007), il Protocollo facoltativo all'ICESCR (nel 2009) e il Protocollo facoltativo alla CRC sulla procedura di comunicazioni (nel 2012); non ha ancora firmato l'ICRMW. Il 3 aprile 2013 si è concluso il processo di ratifica del Protocollo facoltativo alla Convenzione contro la tortura (OPCAT, firmato nel 2003, legge di esecuzione e ratifica 195/2012 del 9 novembre 2012).

<sup>412</sup> Trattazione *infra*.

<sup>413</sup> Trattazione *infra*.

<sup>414</sup> L'Italia ha ratificato la Convenzione sull'apolidia (1954) nel 1962, ma non quella sulla riduzione dell'apolidia (1961).

e. Protocollo XII, Protocollo XV, Protocollo XVI alla Convenzione europea dei diritti umani;

f. Convenzione europea sulla nazionalità;

g. Protocollo aggiuntivo alla Convenzione penale sulla corruzione.

L'Agenda 2014 raccomandava la ratifica del Protocollo facoltativo al Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali. Nel 2014 si è concluso con l'approvazione l'iter del disegno di legge di ratifica ed esecuzione del Protocollo facoltativo relativo al Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali.<sup>415</sup>

Tra gli altri interventi menzionati in Agenda, si segnalano:

a) Di sostenere la Dichiarazione sul diritto alla pace<sup>416</sup>.

b) Di ritirare la dichiarazione con la quale l'Italia non ha applicato la Convenzione europea sulla partecipazione degli stranieri alla vita pubblica locale<sup>417</sup>.

c) Di prevedere l'introduzione del reato di tortura nella legislazione nazionale.

---

<sup>415</sup> Legge n. 152 del 3 ottobre 2014 di ratifica ed esecuzione del Protocollo facoltativo relativo al Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali.

<sup>416</sup> Bozza di Dichiarazione (A/HRC/20/31), presentata al Consiglio diritti umani dal suo rispettivo Comitato consultivo nel febbraio del 2012, contenente l'esplicito riconoscimento della pace quale diritto della persona e dei popoli.

<sup>417</sup> Con la legge 8 marzo 1994, n. 203, lo Stato italiano ha reso esecutiva la «Convenzione sulla partecipazione degli stranieri alla vita pubblica a livello locale», firmata a Strasburgo il 5 febbraio 1992, tra i Paesi membri del Consiglio d'Europa. L'esecutività è stata limitata con una dichiarazione ai capitoli A e B ovvero alla garanzia delle libertà «di espressione, riunione ed associazione» ed all'istituzione di «organi consultivi volti a rappresentare i residenti stranieri a livello locale». L'Italia non ha invece dato applicazione alle disposizioni del capitolo C della medesima Convenzione, relative alla partecipazione dei «residenti stranieri», ossia «persone che non sono cittadine dello Stato in questione e che risiedono legalmente nel suo territorio» alla vita pubblica a livello locale.

d) Di riconoscere espressamente alle organizzazioni nazionali non governative rappresentative, dipendenti dalla giurisdizione italiana e specialmente qualificate nelle materie regolamentate dalla Carta sociale europea (riveduta), il diritto di presentare reclami collettivi ai sensi del Protocollo del 1995.

e) Di completare il sistema di istituzioni nazionali indipendenti per i diritti umani, in linea con i Principi di Parigi adottati dalle Nazioni Unite:

i. istituire la Commissione nazionale dei diritti umani;<sup>418</sup>

ii. istituire il Difensore civico nazionale;<sup>419</sup>

iii. nominare e dotare delle necessarie risorse il Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale<sup>420</sup>;

iv. istituire un meccanismo nazionale preventivo, indipendente ed adeguatamente finanziato in materia di tortura (OPCAT)<sup>421</sup>.

f) D'istituire una Commissione parlamentare *permanente* in materia di diritti umani, presso uno o entrambi i rami del Parlamento.<sup>422</sup>

g) Di dotare tutti i Ministeri di un ufficio *ad hoc* in materia di diritti umani.

---

<sup>418</sup> Trattazione *infra*.

<sup>419</sup> Trattazione *infra*.

<sup>420</sup> Il Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale è stato istituito presso il Ministero della Giustizia con Decreto-legge n. 146 del 23 dicembre 2013, convertito con modificazioni dalla legge n. 10 del 21 febbraio 2014. A marzo 2015 è stato adottato il regolamento attuativo, *infra*.

<sup>421</sup> Protocollo opzionale alla Convenzione contro la tortura (OPCAT), firmato nel 2003, legge di esecuzione e ratifica n.195 del 9 novembre 2012.

<sup>422</sup> Come si è introdotto *supra*, nella Legislatura attuale sono istituiti una Commissione Straordinaria per la promozione e la tutela dei diritti umani al Senato della Repubblica ed un Comitato permanente presso la III Commissione Affari esteri e comunitari della Camera dei Deputati.

È segnalata, altresì, la presentazione dei rapporti dovuti agli organi di monitoraggio internazionale, in particolare:

*a.* VI rapporto al Comitato sui diritti civili e politici delle Nazioni Unite (in ritardo da ottobre 2009);

*b.* I rapporto sulle disposizioni non accettate della Carta sociale europea (riveduta) al Comitato europeo dei diritti sociali del Consiglio d'Europa (in ritardo dal 31 luglio 2004).

Infine, nell'adozione di policies, si segnalano i seguenti interventi, a partire dai piani d'azione nazionali:

*a.* piano d'azione nazionale contro la tratta di esseri umani;<sup>423</sup>

*b.* piano d'azione nazionale relativo alla situazione dei diritti umani nelle strutture di detenzione;

*c.* programma nazionale relativo all'educazione alla cittadinanza democratica e all'educazione e formazione ai diritti umani;

*d.* quarto Piano nazionale di azione e di interventi per la protezione dei diritti e dello sviluppo dei soggetti in età evolutiva;

*e.* Piano nazionale contro il razzismo, la xenofobia e l'intolleranza per il triennio 2013-2015, sulla base dello schema preparato dall'UNAR nel 2013;

*f.* Piano di azione straordinario contro la violenza sessuale e di genere<sup>424</sup>.

---

<sup>423</sup> Trattazione *infra*. Il Comitato CEDAW ha sollecitato nelle osservazioni conclusive, in esito alla valutazione del rapporto dell'Italia nel 2011, l'adozione di un piano nazionale antitratta, para. 29 (b) Un doc. CEDAW/C/ITA/CO/6.

<sup>424</sup> Piano previsto dall'art. 5 del d.l. 14 agosto 2013, n. 93, convertito con modificazioni dalla l. 15 ottobre 2013, n. 119.

#### *4. Le raccomandazioni “peer to peer” all’Italia nella Revisione Periodica Universale e il “follow-up”*

Lo scrutinio quadriennale (Universal Periodic Review) sullo stato di attuazione dei diritti dell’uomo dell’Italia ha avuto luogo per la prima volta il 9 Febbraio 2010.<sup>425</sup>

L’Italia nel 2010 ha ricevuto 92 raccomandazioni sulle possibili misure (giuridiche, politiche e istituzionali) da adottare per potenziare il sistema nazionale di promozione e protezione dei diritti umani,<sup>426</sup> accettandone pienamente 78, in maniera parziale 2 e respingendone 12.<sup>427</sup>

In un’audizione dell’Alto Commissario per i diritti umani alle commissioni parlamentari si sono affrontati sia gli esiti dell’UPR dell’Italia sia le generali problematiche della tutela dei diritti umani nel nostro Paese.<sup>428</sup> In prossimità della

---

<sup>425</sup> «The review of Italy was held on 9 February 2010 in conformity with all the relevant provisions contained in Council resolution 5/1, and was based on the following documents: (a) The national report submitted by Italy in accordance with the annex to Council resolution 5/1, paragraph 15 (a) (A/HRC/WG.6/7/ITA/1); (b) The compilation prepared by the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR), paragraph 15 (b) (A/HRC/WG.6/7/ITA/2); and (c) The summary prepared by OHCHR in accordance with paragraph 15 (c) (A/HRC/WG.6/7/ITA/3).» Report of the Human Rights Council on its 14<sup>th</sup> session, A/HRC/14/L.10 , 18 June 2010, Italy, § 275.

<sup>426</sup> L’11 febbraio 2010 il Gruppo di lavoro UPR aveva adottato, in via provvisoria, il rapporto A/HRC/14/4, trasmettendolo al Consiglio diritti umani per la sua approvazione definitiva. Il rapporto contiene 92 raccomandazioni al Governo italiano. Delle 78 raccomandazioni accettate, 44 sono state considerate già implementate o in fase di implementazione.

<sup>427</sup> Raccomandazioni identificate dai numeri 1, 2, 8, 14, 17, 38, 49, 56, 58, 72, 73, 81.

<sup>428</sup> Il 10 marzo la Sig.ra Pillay è stata audita al Senato e l’11 marzo alla Camera. Il resoconto dell’audizione al Comitato della Camera è disponibile all’indirizzo [http://leg16.camera.it/461?stenog=/\\_dati/leg16/lavori/stencomm/03/indag/violazioni/2010/0311&pagina=s010](http://leg16.camera.it/461?stenog=/_dati/leg16/lavori/stencomm/03/indag/violazioni/2010/0311&pagina=s010)

conclusione del primo ciclo *UPR*,<sup>429</sup> il Sottosegretario di Stato per gli Affari Esteri è stato audito al Comitato permanente sui diritti umani per riferire degli orientamenti del Governo in merito alle risposte alle raccomandazioni rivolte nel quadro della Revisione Periodica Universale.<sup>430</sup> Da più interventi è emerso come le 92 raccomandazioni espresse nel Consiglio dei diritti<sup>431</sup> fossero già presenti entro il dibattito parlamentare e come la risposta data dal Governo riflettesse, allo stato, l'opinione della maggioranza che aveva votato in Parlamento su questi temi.

Nell'UPR 2010 sei raccomandazioni (11-16),<sup>432</sup> in particolare, insistevano sulla necessità di creare in Italia "Istituzioni Nazionali Indipendenti" a partecipazione "non-

---

<sup>429</sup> Seduta del 20 maggio 2010. L'incontro fa seguito a un'audizione tenuta il 19 maggio 2010 presso la Commissione straordinaria per i diritti umani del Senato. Il resoconto della seduta del 20 maggio è disponibile all'indirizzo [http://www.camera.it/\\_dati/leg16/lavori/stencomm/03/audiz2/2010/0520/s000r.htm](http://www.camera.it/_dati/leg16/lavori/stencomm/03/audiz2/2010/0520/s000r.htm)

<sup>430</sup> Il Sottosegretario ha ricordato la pregressa occasione della riunione del 18 marzo 2010 dell'Osservatorio parlamentare e di Governo per il monitoraggio dello stato di promozione e di tutela dei diritti fondamentali nel mondo, nella quale aveva potuto fornire alcune anticipazioni sul seguito da dare alle raccomandazioni rivolte all'Italia.

<sup>431</sup> Il Consiglio dei diritti umani ha adottato in plenaria il rapporto del Gruppo di lavoro UPR sull'Italia il 9 giugno 2010. Decisione 14/03, 14<sup>a</sup> sessione.

<sup>432</sup> « [...] 11. To consider establishing, at the earliest, a national human rights institution that is compliant with the Paris Principles (India); to continue its efforts to establish a national human rights institution, with a mandate to promote and protect human rights in conformity with the Paris Principles (Burkina Faso); to continue its efforts on the draft law to set up an independent human rights institution that would function in an independent manner, in accordance with the Paris Principles (Kuwait); 12. To take steps to accelerate the existing efforts to establish an independent human rights institution (Algeria); to expedite the process towards the establishment of an independent national human rights institution in conformity with the Paris Principles (Philippines); to speed up efforts towards the establishment of an independent national human rights institution in conformity with the Paris Principles (Malaysia); 13. To establish its national human rights institution, on priority, in accordance with the Paris

governativa”, secondo le modalità previste dai “Principi di Parigi”.<sup>433</sup> A dispetto della reiterazione, anche in Consiglio dei diritti, di un contenuto già presente in molte conclusioni e rapporti degli organi di monitoraggio ONU,<sup>434</sup> si respingeva l’urgenza di implementare le raccomandazioni in parola.<sup>435</sup>

---

Principles (Pakistan); to establish an independent national institution for human rights (Islamic Republic of Iran); to establish an independent national human rights institution in accordance with the Paris Principles (Azerbaijan); to adopt the draft law on an independent national human rights institution in accordance with the Paris Principles, as soon as possible (France); to finalize the establishment procedure for the national human rights institution according to the Paris Principles (Bosnia and Herzegovina); to create an autonomous and independent national human rights institution in conformity with the Paris Principles and with the technical assistance of OHCHR (Chile); 14. To establish its national human rights institution in accordance with the Paris Principles before the end of 2010 (Denmark); 15. To continue efforts to establish an independent institution for the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms, as well as an independent national body for the promotion of the rights of the child (Russian Federation); to establish an ombudsperson for children according to the Paris Principles (Norway); 16. To strengthen the National Office against Racial Discrimination in terms of its capacity to provide assistance to victims and raise awareness (Philippines); to strengthen the mandate of the National Office against Racial Discrimination (Bosnia and Herzegovina); to strengthen the mandate and independence of the National Office against Racial discrimination in line with the Paris Principles (Pakistan); to reinforce the action of the National Office against Racial Discrimination to ensure that it offers victims of acts of discrimination and intolerance in all its forms the most effective protection possible (Algeria) [...] ».

<sup>433</sup> Principi relativi allo status delle Istituzioni Nazionali indipendenti, di cui alla risoluzione dell’Assemblea generale 48/134 del 20 dicembre 1993.

<sup>434</sup> Osservazioni conclusive CERD (18 febbraio - 7 marzo 2008) sul rapporto presentato dall’Italia in ossequio all’art. 9 della Convenzione: « 13. The Committee recommends that the State party undertake, in consultation with a broad base of civil society representatives and with the support of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, the necessary steps to establish an independent national human rights institution in accordance with the Paris Principles. » CERD/C/ITA/CO/15, p. 3.

<sup>435</sup> Raccomandazione era stata respinta sulla base della seguente motivazione: «Un progetto di legge sulla creazione di una Istituzione nazionale indipendente per i diritti umani sarà sottoposto

Tra le raccomandazioni respinte nel 2010 figurava la ratifica della Convenzione sulla protezione dei diritti dei lavoratori migranti e dei membri delle loro famiglie.<sup>436</sup> L'Italia aveva respinto reiterate raccomandazioni relative all'eliminazione delle disposizioni legislative che criminalizzano l'immigrazione irregolare<sup>437</sup>.

Era stata oggetto di rifiuto anche la raccomandazione relativa all'incorporazione del reato di tortura nella legislazione nazionale, ai sensi della Convenzione contro la tortura e altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti del 1984 (ratificata dall'Italia nel 1988).<sup>438</sup>

---

al Parlamento non appena saranno rese disponibili le necessarie risorse finanziarie. Tuttavia, in osservanza del principio della separazione dei poteri, il Governo non è nella posizione di impegnare il Parlamento ad agire entro una determinata scadenza».

<sup>436</sup> La motivazione addotta per il rifiuto è stata: «La legislazione italiana già garantisce molti dei diritti sanciti nella Convenzione sulla protezione dei diritti dei lavoratori migranti e dei membri delle loro famiglie. Tuttavia, l'Italia non è nella posizione di ratificare tale strumento poiché esso non traccia alcuna distinzione tra lavoratori migranti regolari e irregolari, ed un'eventuale firma e ratifica può essere pianificata solo congiuntamente ad altri partner europei, poiché molte delle disposizioni della Convenzione rientrano nelle competenze dell'Unione Europea».

<sup>437</sup> Il riferimento era, in particolare, alla l. 94/2009. L'Italia aveva respinto tali raccomandazioni sulla base della seguente motivazione: «La gestione di ampi flussi migratori è una sfida molto seria per ogni Stato. In tale contesto, è importante porre in essere gli strumenti necessari per combattere contro la tratta di esseri umani e promuovere forme di migrazioni regolari. La legislazione del 2009 si pone un duplice obiettivo: assicurare che i migranti – coloro che non sono titolari di alcuna forma di protezione – facciano effettivamente ritorno al loro Paese di origine, e di prevenire il loro coinvolgimento nelle reti del crimine organizzato. Tali misure intendono perseguire comportamenti criminali di singoli individui e nessuna disposizione deve intendersi indirizzata contro una qualsiasi comunità, gruppo o classe, né tanto meno legata a forme di discriminazione o xenofobia. Secondo tali linee, le circostanze aggravanti a cui è stato fatto riferimento hanno il solo scopo di prevenire il coinvolgimento di migranti irregolari nel crimine organizzato».

<sup>438</sup> L'Italia ha respinto tale raccomandazione sulla base della seguente motivazione: «In Italia, la tortura è punibile sotto forma di vari reati e circostanze aggravanti [...]. Anche se non è

Anche in relazione alla *membership* dell'Italia al Consiglio dei diritti umani delle Nazioni Unite a Ginevra, si è reso urgente stilare un resoconto rispetto agli impegni che il nostro Paese ha assunto, a fronte delle raccomandazioni espresse dal Consiglio dei diritti umani, a conclusione della Revisione Periodica Universale, così come accolte dal Governo italiano.

L'Italia ha partecipato di nuovo alla Revisione Periodica Universale nel corso della 20<sup>a</sup> sessione del Consiglio dei diritti dell'uomo e il gruppo di lavoro si è riunito il 27 ottobre 2014. Si sono avvalsi della facoltà di rivolgere delle domande scritte in anticipo all'Italia la Germania, la Norvegia, l'Olanda, il Regno Unito, gli Stati Uniti <sup>439</sup>, il Messico, la Spagna<sup>440</sup>, la Slovenia<sup>441</sup>.

Delle agenzie delle Nazioni Unite hanno presentato dei contributi per la Revisione Periodica dell'Italia dell'ottobre 2014: l'UNESCO,<sup>442</sup> l'UNHCR.<sup>443</sup> Ulteriori contributi

---

codificata come un crimine specifico all'interno del codice penale italiano, sia il quadro costituzionale che quello normativo perseguono atti di violenza fisica e morale perpetrati nei confronti di persone soggette alla privazione della propria libertà personale. Entrambi i quadri di riferimento prevedono sanzioni per tutte le condotte criminali contenute nella definizione di tortura ai sensi dell'art. 1 della rilevante Convenzione».

<sup>439</sup><http://lib.ohchr.org/HRBodies/UPR/Documents/Session20/IT/AdvancedQuestionsItaly.doc>

<sup>440</sup><http://lib.ohchr.org/HRBodies/UPR/Documents/Session20/IT/AdvancedQuestionsItalyAdd1.doc>

<sup>441</sup><http://lib.ohchr.org/HRBodies/UPR/Documents/Session20/IT/AdvancedQuestionsItalyAdd2.doc>

<sup>442</sup> [http://www.upr-info.org/sites/default/files/document/italy/session\\_20\\_-\\_october\\_2014/unesco\\_upr20\\_ita\\_e\\_main.pdf](http://www.upr-info.org/sites/default/files/document/italy/session_20_-_october_2014/unesco_upr20_ita_e_main.pdf)

<sup>443</sup> [http://www.upr-info.org/sites/default/files/document/italy/session\\_20\\_-\\_october\\_2014/unhcr\\_upr20\\_ita\\_e\\_main.pdf](http://www.upr-info.org/sites/default/files/document/italy/session_20_-_october_2014/unhcr_upr20_ita_e_main.pdf)

sono provenuti dal Consiglio d'Europa,<sup>444</sup> dall' Agenzia dell'Unione Europea per i diritti fondamentali (FRA),<sup>445</sup> dall'Organizzazione per la Cooperazione e la Sicurezza in Europa (OSCE-ODIHR).<sup>446</sup>

Tra le ONG, si segnalano i contributi del Comitato per la promozione e protezione dei diritti umani,<sup>447</sup> di Amnesty International,<sup>448</sup> Human Rights Watch,<sup>449</sup> Defence for Children International Italy.<sup>450</sup>

S'intende dar conto, di seguito, del corso che nel dibattito istituzionale hanno avuto alcune raccomandazioni rivolte all'Italia in sede di ultimo ciclo *UPR*.<sup>451</sup> La sezione

---

<sup>444</sup> [http://www.upr-info.org/sites/default/files/document/italy/session\\_20\\_-\\_october\\_2014/coe\\_upr20\\_ita\\_e\\_main.pdf](http://www.upr-info.org/sites/default/files/document/italy/session_20_-_october_2014/coe_upr20_ita_e_main.pdf)

<sup>445</sup> [http://www.upr-info.org/sites/default/files/document/italy/session\\_20\\_-\\_october\\_2014/eu\\_fra\\_upr20\\_ita\\_e\\_main.pdf](http://www.upr-info.org/sites/default/files/document/italy/session_20_-_october_2014/eu_fra_upr20_ita_e_main.pdf)

<sup>446</sup> [http://www.upr-info.org/sites/default/files/document/italy/session\\_20\\_-\\_october\\_2014/osce-odihr\\_upr20\\_ita\\_e\\_main.pdf](http://www.upr-info.org/sites/default/files/document/italy/session_20_-_october_2014/osce-odihr_upr20_ita_e_main.pdf)

<sup>447</sup> [http://www.upr-info.org/sites/default/files/document/italy/session\\_20\\_-\\_october\\_2014/js1\\_upr20\\_ita\\_e\\_main.pdf](http://www.upr-info.org/sites/default/files/document/italy/session_20_-_october_2014/js1_upr20_ita_e_main.pdf)

Si segnala che il Comitato ha istituito uno specifico “Gruppo di monitoraggio” composto da 60 organizzazioni non governative ed associazioni, coordinate dal VIS con il supporto della Fondazione Basso e ha progettato e realizzato, già dal 2005, un monitoraggio sistematico del rispetto dei diritti civili, culturali, economici e sociali in Italia utilizzando il quadro normativo dell' ICESCR e dell'ICCPR in una prospettiva integrata. È seguito, dal 2010, un secondo monitoraggio per l'analisi delle azioni poste in essere dal Governo italiano a seguito delle raccomandazioni all'Italia emerse dalla sessione finale della UPR a Ginevra a giugno 2010. I rapporti del Comitato (2011 e 2012) rappresentano anche la fonte delle informazioni di Mid-Term Review, il rapporto intermedio del quale il Consiglio dei diritti sollecita l'acquisizione tra la revisione periodica dello Stato e la successiva.

<sup>448</sup> [http://www.upr-info.org/sites/default/files/document/italy/session\\_20\\_-\\_october\\_2014/ai\\_upr20\\_ita\\_e\\_main.pdf](http://www.upr-info.org/sites/default/files/document/italy/session_20_-_october_2014/ai_upr20_ita_e_main.pdf)

<sup>449</sup> [http://www.upr-info.org/sites/default/files/document/italy/session\\_20\\_-\\_october\\_2014/hrw\\_upr20\\_ita\\_e\\_main.pdf](http://www.upr-info.org/sites/default/files/document/italy/session_20_-_october_2014/hrw_upr20_ita_e_main.pdf)

<sup>450</sup> [http://www.upr-info.org/sites/default/files/document/italy/session\\_20\\_-\\_october\\_2014/dci-italy\\_upr20\\_ita\\_e\\_main.pdf](http://www.upr-info.org/sites/default/files/document/italy/session_20_-_october_2014/dci-italy_upr20_ita_e_main.pdf)

passa in rassegna prassi e politiche in Italia, a verifica dell'incentivo dell'UPR alle buone pratiche sui diritti umani, in particolare nelle aree: a) Istituzione Nazionale per i diritti umani b) diritti dei migranti; c) tratta d) sparizioni forzate e) diritti dei detenuti e tortura f); discriminazione e diritti delle donne; g) temi eticamente sensibili.

a) Tra le raccomandazioni formulate all'Italia in esito alla Revisione Periodica Universale del 2014,<sup>452</sup> figurano quelle volte a chiedere l'istituzione di una Commissione nazionale indipendente per la promozione e la protezione dei diritti umani. Già la Revisione Periodica Universale del Consiglio Diritti Umani del 2010<sup>453</sup>, unitamente alle raccomandazioni e conclusioni dei *Treaty Bodies* delle Nazioni Unite<sup>454</sup>, nell'ambito delle relative procedure di garanzia, avevano evidenziato la mancanza di una commissione di tali fattezze in Italia. L'inadempimento è reso più visibile in relazione all'impegno<sup>455</sup> che l'Italia ha preso di fronte all'Assemblea Generale, in occasione della presentazione della candidatura italiana al Consiglio per i diritti umani nel 2007. L'Italia ha, di nuovo, avanzato l'impegno volontario di creare la Commissione

---

<sup>451</sup> Delle 186 raccomandazioni, 176 sono state accettate, 1 è stata annotata per accettazione parziale (n. 182) e 9 annotate per rifiuto. È previsto che alle raccomandazioni l'Italia risponda non più tardi della 28<sup>a</sup> sessione del Consiglio dei diritti umani, a marzo 2015. L'elenco delle raccomandazioni ricevute dall'Italia nel corso del 2° ciclo UPR e le risposte sono disponibili all'indirizzo web [http://www.upr-info.org/sites/default/files/document/italy/session\\_20\\_-\\_october\\_2014/recommendations\\_and\\_pledges\\_italy\\_2014.pdf](http://www.upr-info.org/sites/default/files/document/italy/session_20_-_october_2014/recommendations_and_pledges_italy_2014.pdf)

<sup>452</sup> Nel corso della sessione del Gruppo di lavoro UPR del 27 ottobre 2014 sono state rivolte 23 raccomandazioni all'Italia concernenti l'Istituzione Nazionale Indipendente per i Diritti Umani.

<sup>453</sup> A/HRC/14/4/Add.1 maggio 2010 raccomandazioni 11-15.

<sup>454</sup> CRC/C/15/Add198 del 18 marzo 2003; CESC/ITA/04 del 26 novembre 2004; CCPR/C/ITA/CO/05 del 2 novembre 2005; CEDAW, 2005 A/60/38 (SUPP); CAT/C/ITA/CO/4 del 18 maggio 2007; CERD/ C/ITA/CO/15 del 16 maggio 2008; CERD/C/ITA/CO/16-18 del 9 marzo 2012.

<sup>455</sup> Sul valore giuridico della promessa unilaterale si rimanda alla parte I, para. 4.

nazionale indipendente, in conformità con i Principi di Parigi, nel presentarsi come candidato al Consiglio Diritti Umani per il secondo mandato 2011-2014<sup>456</sup>.

In argomento di istituzione nazionale indipendente, le proposte di legge<sup>457</sup> non hanno trascurato di riconoscere il valevole apporto del Comitato permanente sui diritti umani, entro la III Commissione della Camera dei Deputati, della Commissione straordinaria per la tutela e la promozione dei diritti umani presso il Senato della Repubblica e del Comitato interministeriale dei diritti umani. Al contempo, si è evidenziato che gli

---

<sup>456</sup> Elezione il 20 maggio, con decorrenza formale dal 19 giugno 2011.

<sup>457</sup> Proposta di legge 2529 presentata il 9 luglio 2014 d'iniziativa dei Deputati Marazziti, Nicoletti, assegnata alla I Commissione Affari Costituzionali. La proposta di legge configura un organo collegiale indipendente con obbligo di relazione al Presidente del Consiglio dei Ministri; con potere di rivolgersi alle pubbliche amministrazioni o enti pubblici per formale richiesta di informazioni; con prerogative di visite, accessi e verifiche nei luoghi ove sia stata segnalata una violazione di diritti. I compiti principali della Commissione sono di monitoraggio del rispetto dei diritti umani, di studio e, con riferimento ad ambiti specifici dei diritti umani, d'integrazione con le altre autorità di garanzia già esistenti; di promozione della cultura dei diritti umani e diffusione della conoscenza dei principi e delle norme in materia nei vari ambiti pubblici; sulla base dei risultati dell'attività di monitoraggio, potere d'iniziativa e di rivolgersi alle Camere per tutte le questioni concernenti il rispetto dei diritti umani; potere raccomandatorio al Governo su questioni che incidano sul livello di tutela dei diritti umani; contributo alla verifica dell'attuazione degli strumenti internazionali in materia di diritti umani ratificati dall'Italia; collaborazione per la diffusione delle buone pratiche con gli organismi internazionali preposti alla tutela dei diritti umani; valutazione delle segnalazioni in materia di violazioni o limitazioni dei diritti umani provenienti dagli interessati o da associazioni rappresentative, per successiva trasmissione alla pubblica amministrazione competente (qualora non sia stata già adita l'autorità giudiziaria); promozione degli opportuni contatti con le autorità, le istituzioni e gli organismi pubblici, come i difensori civici e i garanti dei diritti dei detenuti, comunque denominati, cui la legge attribuisce, a livello centrale o locale, specifiche competenze in relazione alla tutela dei diritti umani; collaborazione alle istituzioni scolastiche e alle università per l'inserimento della materia dei diritti umani.

organismi sopracitati non recano i requisiti richiesti dalla richiamata risoluzione,<sup>458</sup> per la circostanza di non essere stati istituiti in un processo trasparente, partecipativo e inclusivo di tutte le forze sociali della società civile, come richiederebbe la risoluzione<sup>459</sup>.

Nella presente legislatura il CIDU ha costituito un apposito Gruppo di lavoro, per elaborare proposte in consultazione con l'Ufficio dell'Alto Commissario per i Diritti Umani, la Fundamental Rights Agency dell'Unione europea, il Consiglio d'Europa e con il coinvolgimento delle ONG.<sup>460</sup>

Premesso che nella precedente legislatura l'obiettivo di istituire una Commissione nazionale per la promozione e la protezione dei diritti umani non è stato conseguito, in ragione di talune riserve emerse nel dibattito parlamentare, inerenti essenzialmente ad esigenze di efficacia ed economicità, un recente disegno di legge<sup>461</sup> prefigura l'istituzione di un Garante nazionale dei diritti umani come organo monocratico, la cui operatività è legata all'Ufficio nazionale antidiscriminazioni razziali.<sup>462</sup> Diverso è

---

<sup>458</sup> Principi relativi allo status delle istituzioni nazionali per i diritti umani. Annesso alla risoluzione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite 48/134 del 20 dicembre 1993.

<sup>459</sup> Art. 1 della Sezione Composizione e garanzie d'indipendenza e pluralismo della risoluzione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite 48/134 del 20 dicembre 1993. La partecipazione e il coinvolgimento attivo sono evidenziati anche dalle raccomandazioni formalmente espresse dall'Ufficio dell'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i Diritti Umani, Ufficio Istituzioni Nazionali.

<sup>460</sup> Relazione annuale CIDU al Parlamento XVII legislatura reperibile al sito [http://www.camera.it/\\_dati/leg17/lavori/documentiparlamentari/indiceetesti/121/003\\_RS/INTE RO\\_COM.pdf](http://www.camera.it/_dati/leg17/lavori/documentiparlamentari/indiceetesti/121/003_RS/INTE RO_COM.pdf)

<sup>461</sup> D.d.l. 1908 d'iniziativa dei senatori Manconi e Mazzoni, comunicato alla Presidenza il 4 maggio 2015 (XVII Legislatura).

<sup>462</sup> Il Garante si avvale, per il suo funzionamento, dell'Ufficio per la promozione della parità di trattamento e la rimozione delle discriminazioni fondate sulla razza o sull'origine etnica

l'assetto della Commissione di cui alla previsione di un secondo d.d.l.,<sup>463</sup> con i componenti sono scelti a seguito di procedura basata su criteri di trasparenza ed evidenza pubblica, nel rispetto delle pari opportunità, tenendo conto delle minoranze etniche, dei gruppi vulnerabili, nel rispetto della diversità e del pluralismo delle forze sociali coinvolte nella promozione e nella protezione dei diritti umani.<sup>464</sup>

---

(UNAR), istituito presso la Presidenza del Consiglio dei ministri con decreto legislativo 9 luglio 2003, n. 215, in attuazione della direttiva 2000/43/CE del Consiglio, del 29 giugno 2000, per la parità di trattamento tra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica.

<sup>463</sup> D.d.l. n. 1939 Senato “Istituzione della Commissione nazionale indipendente per la promozione e la protezione dei diritti umani e delle libertà fondamentali” presentato in data 15 maggio 2015; annunciato nella seduta ant. n. 457 del 3 giugno 2015.

<sup>464</sup> I compiti della Commissione nazionale per la promozione e la protezione dei diritti umani, che figurano nel citato disegno di legge, sono di:

- monitorare dei diritti umani e degli abusi perpetrati ai danni di popoli, in Italia e all'estero con riferimento al diritto interno e internazionale;
- promuovere della cultura dei diritti umani e divulgazione attraverso percorsi educativi e campagne informative; incentivo e sostegno, in collaborazione con le istituzioni scolastiche e universitarie, alla realizzazione di progetti didattici e di ricerca concernenti le tematiche della protezione dei diritti umani;
- foro permanente per il pubblico confronto sui temi collegati all'operato della Commissione;
- formulare, anche di propria iniziativa e sulla base degli elementi emersi dall'attività di monitoraggio, pareri, raccomandazioni e proposte al Governo e alle Camere su tutte le questioni concernenti il rispetto dei diritti umani e promozione della firma o ratifica degli accordi internazionali in materia di diritti umani. È previsto che il Governo, correlativamente, sottoponga alla Commissione i progetti di atti, legislativi e regolamentari, che possano avere un'incidenza diretta o indiretta su tali diritti, sentito il Comitato interministeriale per i diritti umani istituito presso il Ministero degli affari esteri;
- formulare pareri e proposte al Governo nel corso di negoziati multilaterali o accordi bilaterali e con oggetto materie di competenza della Commissione e, in generale, nelle determinazioni di politica estera incidenti sul livello di protezione dei diritti umani; i pareri della Commissione devono risultare nel procedimento decisionale;

b) Nell'ambito delle raccomandazioni adottate nei riguardi dell'Italia a conclusione del II ciclo della Revisione Periodica Universale, è fatto riferimento alla Convenzione sui diritti dei lavoratori migranti e delle loro famiglie.<sup>465</sup> Diversi Stati membri<sup>466</sup> hanno

- 
- verificare l'attuazione delle convenzioni e degli accordi internazionali ratificati in materia di diritti umani e contribuire alla redazione dei rapporti periodici ai competenti organismi internazionali e al Comitato interministeriale per i diritti umani;
  - cooperare con gli organismi internazionali e con le istituzioni che agiscono nei settori della promozione e della protezione dei diritti umani, della lotta ai crimini contro l'umanità e ai crimini di guerra;
  - promuovere i contatti con le autorità, le istituzioni e gli organismi pubblici cui la legge italiana attribuisce, a livello centrale o locale, specifiche competenze in relazione alla protezione dei diritti umani (difensori civici);
  - ricevere le segnalazioni relative a violazioni o a limitazioni dei diritti, riconosciuti negli strumenti internazionali in vigore, con conseguente attivazione dei poteri di accertamento, controllo e denuncia;
  - assistere e dare pareri alle amministrazioni pubbliche che intendano inserire nei programmi di formazione e aggiornamento del personale la materia dei diritti umani;
  - relazionare annualmente il Presidente del Consiglio dei ministri, i Ministri interessati, le Camere sull'attività svolta e sulla situazione dei diritti umani in Italia e all'estero;
  - pubblicare nel proprio sito istituzionale di un bollettino informativo sugli sviluppi internazionali nel campo dei diritti umani per la società civile;
  - promuovere un forum permanente, tra organizzazioni di volontariato, associazioni, fondazioni o movimenti statutariamente intese alla protezione dei diritti umani e civili, da consultarsi ogni semestre per l'adozione delle politiche nazionali;
- promuovere l'inserimento nei codici di deontologia professionale di norme per la promozione e la protezione dei diritti umani nonché per il controllo della loro attuazione. All'art. 7 è prevista la soppressione del comitato interministeriale di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 13 aprile 2007 Pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 141 del 20 giugno 2007.

<sup>465</sup> Nel Rapporto governativo il tema non è stato espressamente introdotto, bensì è stato richiamato dal Capo Delegazione On. Vice Ministro Pistelli nel discorso introduttivo in occasione dell'apertura dei lavori della 20a Sessione del Consiglio dei diritti umani.

formulato una specifica raccomandazione sul processo di ratifica della Convenzione<sup>467</sup> da parte dell'Italia, anche richiamando le conclusioni già espresse sul punto da parte degli organi di controllo dei principali strumenti convenzionali in materia dei diritti umani nel sistema Nazioni Unite<sup>468</sup> (Turchia); è stata, altresì, sottolineata l'importanza di rafforzare la legislazione nazionale per tenere in adeguata considerazione la condizione dei migranti e dei lavoratori migranti (Algeria)<sup>469</sup>.

La natura composita dei flussi migratori si riverbera nella distinzione sempre più sottile tra migranti economici e potenziali richiedenti asilo, entrambi costretti all'ingresso irregolare, per la mancanza di canali di ingresso legale per lavoro e per le difficoltà connesse alla procedura di asilo.<sup>470</sup>

---

<sup>466</sup> Algeria, Cile, Egitto, Ghana, Indonesia, Iran, Perù, Senegal, Sierra Leone, Turchia, Uruguay, nelle raccomandazioni da 145.1 a 145.6. UPR Italia, rapporto del Gruppo di lavoro A/HRC/28/4.

<sup>467</sup> La Convenzione sui diritti dei lavoratori migranti e delle loro famiglie è stata adottata dall'Assemblea Generale con risoluzione 45/158 e aperta alla firma il 18 dicembre 1990. È entrata in vigore nel sistema delle Nazioni Unite, il 1 luglio 2003, dopo il deposito degli strumenti di ratifica del Guatemala.

<sup>468</sup> CERD/C/ITA/CO/16-18, para. 28, CEDAW/C/ITA/CO/6, para. 58, CRC/C/ITA/CO/3-4, para. 81, A/HRC/23/46/Add.3, para. 94, A/HRC/26/37/Add.4, para. 89 (a), e A/HRC/20/16/Add.2, para. 94 (n).

<sup>469</sup> Carletti, C., *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*, «Ordine internazionale e diritti umani», 3 (2014), pp. 1065-1071 reperibile al sito [http://www.rivistaoidu.net/sites/default/files/1\\_paragrafo\\_1\\_5\\_14\\_cdu.pdf](http://www.rivistaoidu.net/sites/default/files/1_paragrafo_1_5_14_cdu.pdf).

<sup>470</sup> Vassallo Paleologo, F., *La Convenzione ONU sui diritti dei migranti in in rapporto alle normative ed alle prassi dell'Unione Europea*, Relazione presentata al Convegno organizzato sullo stesso tema dalla Fondazione Scalabrini a Roma il 28 novembre 2003, pubblicata in «Studi Emigrazione», CSER, 2004, n.153, p. 43.

La questione connessa ai flussi migratori verso l'Europa costituisce uno dei temi di pressante attualità sociale e politica per l'Italia; l'andamento degli arrivi di migranti sulle coste italiane ha fatto registrare 62.692 arrivi nel 2011, 13.267 nel 2012, 42.925 nel 2013 e 170.100 nel 2014. È riferito<sup>471</sup> dell'arrivo in Europa nel 2014 di circa 220.000 rifugiati e migranti (rispetto ai 63.000 l'anno precedente); durante i primi 4 mesi del 2015 di circa 46.000 persone, con una crescita pari al 25 per cento rispetto al 2014.<sup>472</sup>

La trattazione della tematica non può prescindere dalle valutazioni sui vincoli economici. Il Governo italiano ha stanziato negli anni risorse apposite ed aggiuntive per "l'emergenza immigrazione": nell'alveo delle misure di riequilibrio della finanza pubblica e in materia di immigrazione,<sup>473</sup> ha disposto un incremento di 20 milioni di euro del Fondo nazionale per l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati per l'anno 2013. Lo stesso anno è stato istituito, presso il Ministero dell'interno, un fondo apposito con una dotazione di 190 milioni di euro. Ulteriori risorse sono state stanziate con la legge di stabilità 2014<sup>474</sup> che ha previsto<sup>475</sup> un incremento di 50,8 milioni di euro per il Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo; è stato creato un nuovo fondo per fronteggiare l'eccezionale afflusso di stranieri sul territorio nazionale, con

---

<sup>471</sup> Nell'ambito dell'indagine conoscitiva sui livelli e i meccanismi di tutela dei diritti umani vigenti in Italia e nella realtà internazionale, lo riferiscono i funzionari dell'Ufficio dell'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i rifugiati, nell'audizione presso la Commissione straordinaria per la tutela e la promozione dei diritti umani del Senato.

<sup>472</sup> Atti Senato, Interpellanza 2-00281 presentata da Padua V., martedì 23 giugno 2015, seduta n.470.

<sup>473</sup> Disposizioni d'urgenza con il decreto-legge n. 120 del 2013, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 137 del 2013.

<sup>474</sup> Legge n. 190 del 2014.

<sup>475</sup> Da decreto-legge n. 119 del 2014, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 146 del 2014.

una destinazione di 62,7 milioni di euro per il 2014, che la legge di stabilità per il 2015 ha incrementato di 187,5 milioni di euro.<sup>476</sup>

La questione del controllo delle frontiere è al limite con quella del rispetto dei diritti umani dei migranti: i confini nell'UE non solo fungono da presidi per la sicurezza, bensì anche da porte di ingresso per richiedere la protezione internazionale. È stato osservato, in proposito, che: « [...] nell'affrontare i problemi riguardanti i flussi migratori le azioni dei governi si allontanano sempre di più dal terreno della protezione umanitaria e dell'integrazione sociale, rivolgendosi ad una considerazione prevalente dell'ordine pubblico e della sicurezza nazionale [...] ».<sup>477</sup> Sono molteplici i fronti delle violazioni nella prassi quotidiana di contrasto ai migranti "irregolari", dalla sostanziale negazione di un diritto di difesa<sup>478</sup> all'affievolimento del diritto all'informazione.

La convenzione ONU del 1990 sui diritti dei lavoratori migranti non gestisce i fenomeni migratori, per non «danneggiare il diritto di ciascuno Stato aderente di stabilire i criteri che regolano l'ammissione di lavoratori migranti e dei membri delle loro famiglie»,<sup>479</sup> secondo la legge nazionale e gli accordi internazionali a cui partecipa quello Stato. All'art. 79 della Convenzione si legge, ancora, che: «[...] Riguardo alle altre questioni connesse alla loro situazione legale e al loro trattamento come lavoratori

---

<sup>476</sup> Atti Senato, Interpellanza 2-00281 presentata da Padua V., martedì 23 giugno 2015, seduta n.470.

<sup>477</sup> Vassallo Paleologo, F., *La Convenzione ONU sui diritti dei migranti in rapporto alle normative ed alle prassi dell'Unione Europea*, Relazione presentata al Convegno organizzato sullo stesso tema dalla Fondazione Scalabrini a Roma il 28 novembre 2003, pubblicata in «Studi Emigrazione», CSER, 2004, n.153.

<sup>478</sup> « [...] Si osserva come negli ultimi anni le procedure di espulsione nei confronti dei migranti irregolari siano caratterizzate da una maggiore rapidità e dalla sostanziale negazione di un effettivo diritto di difesa [...] ». *Ivi*.

<sup>479</sup> Art. 79 della Convenzione ONU sui diritti dei lavoratori migranti e delle loro famiglie.

emigranti e come membri delle loro famiglie, gli Stati aderenti devono essere soggetti ai limiti stabiliti nella presente Convenzione [...]».

In Italia è invalsa la tendenza ad avvalersi delle misure detentive come strumento di contrasto all'immigrazione irregolare. La legalizzazione del soggiorno dei lavoratori migranti irregolari è rimessa alla determinazione delle autorità nazionali: la prassi dagli anni '90 si è attestata sulla possibilità di procedere, periodicamente, alla regolarizzazione degli ingressi. Quello dell'ingresso e del soggiorno di lavoratori migranti irregolari è un fronte sul quale l'Europa è interpellata a porre in essere un'azione condivisa, che non può essere limitata al controllo delle frontiere esterne, bensì estesa alla salvaguardia dei diritti fondamentali.

La ratifica da parte dell'Italia e degli altri Paesi europei la Convenzione sui lavoratori migranti si qualifica essenziale per l'urgenza di garantire un nucleo minimo di diritti anche ai migranti irregolari (categoria che racchiude i potenziali richiedenti asilo ai quali sia negato l'accesso alla procedura o sia respinta la relativa istanza).<sup>480</sup> Dalle politiche e prassi di settore, quali si sono finora avvicinate, può ricavarsi l'indicazione che senza un canale di ingresso legale è impossibile scongiurare il fenomeno opposto dell'ingresso e soggiorno irregolare.<sup>481</sup>

---

<sup>480</sup> Vassallo Paleologo, F., *La Convenzione ONU sui diritti dei migranti in rapporto alle normative ed alle prassi dell'Unione Europea*, cit.

<sup>481</sup> Rispetto a questo fenomeno, il Gruppo di lavoro ONU sulle detenzioni arbitrarie, in occasione della visita di follow-up in Italia nell'aprile 2014, ha salutato con favore l'abolizione della circostanza aggravante della immigrazione irregolare nel diritto penale, nonché le misure adottate per abrogare il reato di "ingresso e soggiorno illegale". Tuttavia il Gruppo ha valutato preoccupante che questo rimanga un illecito amministrativo. Relazione annuale CIDU al Parlamento XVII legislatura, cit., p. 16.

Nella Convenzione è dato rinvenire una netta partizione tra migranti regolari, cioè in possesso di documentazione o in situazione regolare, e migranti irregolari, ai quali si riconoscono, comunque, gli stessi diritti fondamentali. In essa la tutela delle vittime, i lavoratori migranti in posizione di irregolarità, riveste un ruolo pregnante. Tra le ragioni sottese alla mancata ratifica della Convenzione da parte dei molti Paesi UE, tra i quali l'Italia,<sup>482</sup> sono gli interessi dei paesi di emigrazione che si discostano, sovente, da quelli dei paesi di destinazione, o di transito: questi ultimi, orientati a limitare la consistenza degli immigrati sul territorio, difficilmente si accordano sulla “cittadinanza di residenza” (stessi diritti al lavoratore migrante che al lavoratore cittadino) che quasi prefigura la Convenzione per i lavoratori migranti e loro famiglie in possesso di documentazione o in situazione regolare.<sup>483</sup>

Come sottolineato nel contributo dell'Agencia delle Nazioni Unite per i rifugiati<sup>484</sup> in preparazione dell'UPR dell'Italia, in Italia manca una legislazione coerente in materia di asilo e il quadro giuridico è quello che si ricava dalla trasposizione delle direttive dell'Unione Europea. La politica comune dell'Unione in materia di asilo, immigrazione, visti e controlli alle frontiere esterne costituisce un elemento fondamentale<sup>485</sup> dello

---

<sup>482</sup> La ratifica della Convenzione è fatta oggetto delle osservazioni sulla cornice normativa e istituzionale del rapporteur sui diritti dei migranti Crépeau in esito alla missione 2013, al para. 94. Consiglio dei diritti umani, 23<sup>rd</sup> Session A/HRC/23/46/Add.3, 30 aprile 2013.

<sup>483</sup> Vassallo Paleologo, F., *La Convenzione ONU sui diritti dei migranti in in rapporto alle normative ed alle prassi dell'Unione Europea*, cit.

<sup>484</sup> Per una raccolta delle principali raccomandazioni dell'UNHCR all'Italia, si veda *Recommendations on Important Aspects of Refugee Protection in Italy*, reperibile al sito <http://www.refworld.org/docid/522f0efe4.html>.

<sup>485</sup> Ai sensi dell'articolo 78 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE).

spazio di libertà, sicurezza e giustizia, obiettivo dell'Unione europea.<sup>486</sup> La realizzazione *in progress* di uno spazio senza frontiere interne, entro il quale è garantita la libera circolazione delle persone in forza del TFUE e la definizione di politiche dell'Unione relative alle condizioni di ingresso e di soggiorno dei cittadini dei paesi terzi, ha reso urgente instaurare un equilibrio tra i criteri di competenza, in uno spirito di solidarietà tra gli Stati membri.<sup>487</sup>

In questa cornice, la previsione di un sistema europeo comune di asilo (CEAS) risponde all'esigenza del rafforzamento dei livelli di sicurezza per il controllo dell'immigrazione illegale e per la lotta al terrorismo internazionale, obiettivo che può essere conseguito meglio a livello di Unione.<sup>488</sup> È previsto il funzionamento del sistema Eurodac<sup>489</sup>, nell'ambito di uno spazio comune di libertà sicurezza e giustizia, a

---

<sup>486</sup> Programma dell'Aia adottato dal Consiglio europeo del 4-5 novembre 2004. Il programma segue la riunione e il programma del Consiglio europeo di Tampere, del 15-16 ottobre 1999, per la realizzazione di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia. Tra gli obiettivi strategici, "Obiettivi strategici 2005-2009, Europa 2010: un partenariato per il rinnovamento dell'Europa" 2005-2009 (COM (2005) 12 definitivo del 26 gennaio 2005), figurano già un regime europeo comune in materia di asilo e una nuova gestione equilibrata dei flussi migratori. Nel programma di Stoccolma il Consiglio europeo ha ribadito l'obiettivo di uno spazio comune di protezione e solidarietà per coloro che hanno ottenuto la protezione internazionale, da realizzarsi entro il 2012.

<sup>487</sup> Considerando 25 del Regolamento (UE) n. 604/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 giugno 2013 che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo o da un apolide (rifusione).

<sup>488</sup> In virtù del principio di sussidiarietà sancito dall'articolo 5 del trattato sull'Unione europea (TUE) ed in ottemperanza al principio di proporzionalità enunciato nello stesso articolo, l'intervento dell'UE è limitato a quanto è necessario per conseguire l'obiettivo del regolamento.

<sup>489</sup> Sistema Eurodac quale istituito dal regolamento (UE) n. 603/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 giugno 2013 per lo scambio efficiente di informazioni e per il confronto delle impronte digitali. In conformità all'Articolo 34 sullo scambio di informazioni, inserito nel

complemento del regolamento Dublino III.<sup>490</sup> Infatti, ai fini della piena attuazione del regolamento Dublino III, è necessario determinare l'identità dei richiedenti protezione internazionale e delle persone fermate nell'attraversamento irregolare delle frontiere esterne dell'Unione. A tale riguardo, la Commissione ha chiesto all'Italia di adempiere all'identificazione tramite l'entrata in funzione di centri di smistamento.<sup>491</sup>

Nell'Agenda europea sulla migrazione,<sup>492</sup> la Commissione europea ha elencato una serie di iniziative da intraprendere per giungere a soluzioni strutturali che consentano di gestire meglio i fenomeni migratori in tutti i loro aspetti. Tra queste ha particolare rilievo il rafforzamento delle disposizioni sui paesi d'origine sicuri, in considerazione

---

Capo VII dedicato alla cooperazione amministrativa, del regolamento n. 604/2013 è disposto che, nel contesto di una specifica domanda di protezione internazionale, allo Stato membro che ne faccia richiesta, saranno comunicati, secondo criteri di idoneità e pertinenza, i dati di carattere personale necessari per stabilire l'identità del richiedente, comprese le impronte digitali trattate a norma del regolamento. Il Consiglio GAI del 20 luglio 2015, oltre ad aver disposto un Piano d'azione (COM(2015) 285) dell'UE contro il traffico di migranti (2015-2020), ha emesso le linee guida (SWD(2015) 150) sull'applicazione delle norme del regolamento EURODAC.

<sup>490</sup> Il regolamento (UE) n. 604/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, entrato in vigore il 1° gennaio 2014, stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo o da un apolide (cd. regolamento Dublino III). Dublino III ha apportato una serie di modifiche sostanziali al precedente regolamento (CE) n. 343/2003 del Consiglio, del 18 febbraio 2003 (regolamento Dublino II).

<sup>491</sup> I centri (con capienza di 300-400 posti) sono in via di predisposizione vicino ai luoghi di sbarco, ovvero in 4 centri siciliani e uno pugliese: Lampedusa, Pozzallo, Augusta, Porto Empedocle e Taranto.

<sup>492</sup> Agenda europea sulla migrazione (COM (2015) 240), del 13 maggio 2015.

della pressione senza precedenti che è fatta attualmente sui sistemi di asilo degli Stati membri<sup>493</sup>.

In proposito, è emerso, in sede d'interrogazioni parlamentari, come, pur nella condivisione degli obiettivi dell'Agenda, siano necessarie azioni collaterali di sostegno, per assicurare il rispetto dei diritti fondamentali dei migranti in tutte le fasi della politica migratoria dell'Unione europea, dalla definizione delle possibilità di ingresso dei cittadini di Paesi terzi, alle politiche dell'accoglienza e di integrazione dei migranti.

Una prima misura per far fronte al gran numero di migranti in arrivo nell'UE è stata presentata dalla Commissione europea il 27 maggio 2015<sup>494</sup> e formalmente adottata in occasione del Consiglio straordinario Giustizia e affari interni (GAI) del 14 settembre 2015.<sup>495</sup>

---

<sup>493</sup> Direttiva 2013/32/UE recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca della protezione internazionale.

<sup>494</sup> Dall'Agenda è scaturita la Proposta di decisione del Consiglio sulle misure provvisorie di ricollocazione per l'Italia e la Grecia (COM(2015) 286), 27 maggio 2015 della Commissione europea. L'attivazione di un meccanismo temporaneo di distribuzione nell'UE delle persone con evidente bisogno di protezione internazionale di cui alla previsione dell'art. 78, par. 3, del TFUE è stata preceduta dal vaglio della situazione di afflusso straordinario di migranti in Italia e in Grecia. La formale adozione è intervenuta al Consiglio straordinario GAI del 14 settembre, dopo che il Parlamento europeo aveva dato il proprio consenso (9 settembre 2015). Il 9 settembre 2015 la Commissione ha presentato un nuovo pacchetto di misure connesse all'Agenda europea sulla migrazione.

<sup>495</sup> La decisione (UE) 2015/1523 istituisce un meccanismo di ricollocazione temporanea ed eccezionale, su un periodo di due anni, di 40.000 richiedenti con evidente bisogno di protezione internazionale, di cui 24.000 dall'Italia e 16.000 dalla Grecia. La decisione (UE) 2015/1601 istituisce misure temporanee, per un periodo di due anni, nel settore della protezione internazionale a beneficio dell'Italia e della Grecia, prevedendo che 120.000 tra persone arrivate nel territorio dell'Italia e della Grecia a decorrere dal 25 settembre 2015 fino al 26 settembre

Per fronteggiare in modo adeguato lo “stato di eccezione permanente” con cui è connotato il fenomeno migratorio nel Mediterraneo negli ultimi anni, è stato proposto, sul tavolo dei lavori del Consiglio europeo del 25-26 giugno 2015, un piano della Commissione europea che prevede la redistribuzione dei nuovi arrivi di migranti in Europa.<sup>496</sup> Il Paese di (prima) accoglienza è competente per l’esame della domanda secondo le norme e garanzie vigenti. Contestualmente, è stato raggiunto l’accordo sulla creazione dei punti di crisi, negli Stati membri in prima linea, di supporto ai meccanismi di ricollocazione temporanea. La previsione di un meccanismo temporaneo di ricollocazione delle persone con evidente bisogno di protezione internazionale è funzionale a garantire la partecipazione equa ed equilibrata di tutti gli Stati membri al sistema comune di asilo.

Il Consiglio Giustizia e affari interni si è, da ultimo, riunito il 9 novembre 2015 per l’accelerazione del processo di ricollocazione. Il Consiglio ha stabilito, per il rafforzamento delle frontiere esterne dell’UE, che gli Stati membri interessati vengano coadiuvati nei controlli in ingresso e in uscita.

---

2017 e richiedenti giunti nel territorio di tali Stati membri a decorrere dal 24 marzo 2015 vengano ricollocati negli altri Stati membri.

<sup>496</sup> La proposta della Commissione di attivare il sistema di risposta di emergenza si fonda sulla previsione dell’articolo 78, paragrafo 3, del TFUE: «Qualora uno o più Stati membri debbano affrontare una situazione di emergenza caratterizzata da un afflusso improvviso di cittadini di paesi terzi, il Consiglio, su proposta della Commissione, può adottare misure temporanee a beneficio dello Stato membro o degli Stati membri interessati. Esso delibera previa consultazione del Parlamento europeo».

Nel contributo dell'UNHCR in preparazione della revisione periodica dell'Italia<sup>497</sup> è stata anche sottolineata la posizione delicata dell'Italia rispetto agli accordi bilaterali di rimpatrio che l'Italia ha stipulato con l'Egitto e la Tunisia e con la Grecia.<sup>498</sup>

A livello di Unione Europea, la Commissione ha presentato un piano d'azione sul rimpatrio<sup>499</sup> con le misure immediate e le misure a medio termine che gli Stati membri devono adottare per favorire il rimpatrio volontario, per un regime integrato di gestione dei rimpatri. Da ultimo, il Consiglio europeo del 15 e 16 ottobre 2015 ha stabilito di intensificare l'attuazione della direttiva rimpatri<sup>500</sup> a garantire che chi non ha diritto alla protezione internazionale sia effettivamente rimpatriato.

c) La garanzia di condizioni che permettono l'ingresso e la permanenza legale sul territorio dello Stato è legata a doppio filo con la prevenzione dell'interferenza

---

<sup>497</sup> « [...] UNHCR recommends that Italy: ensure that bi-lateral readmission and cooperation agreements in relation to irregular immigration include adequate protection safeguards for asylum-seekers and refugees; ensure that all border control mechanisms effectively guarantee respect for the principle of non-refoulement [...]. Submission by the United Nations High Commissioner for Refugees For the Office of the High Commissioner for Human Rights' Compilation Report – UPR Italia (2014) p. 5. Contributo reperibile al sito [http://www.upr-info.org/sites/default/files/document/italy/session\\_20\\_-\\_october\\_2014/unhcr\\_upr20\\_ita\\_e\\_main.pdf](http://www.upr-info.org/sites/default/files/document/italy/session_20_-_october_2014/unhcr_upr20_ita_e_main.pdf).

<sup>498</sup> Rilievi già presenti nelle osservazioni conclusive del Comitato ERD del 9 marzo 2012, CERD/C/ITA/CO/16-18, 80<sup>a</sup> sessione e nel rapporto di missione di Crépeau, Special Rapporteur sui diritti dei migranti (29 settembre–8 ottobre 2012), A/HRC/23/46/Add.3, 13 April 2013. Report reperibile al sito [http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session23/A-HRC-23-46-Add3\\_en.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session23/A-HRC-23-46-Add3_en.pdf).

<sup>499</sup> Piano d'azione UE sul rimpatrio (COM(2015) 453) del 16/09/2015.

<sup>500</sup> Secondo la Direttiva 2008/115/CE, uno Stato membro UE, dopo aver fissato un periodo per la partenza volontaria, deve emettere una decisione di rimpatrio nei confronti di qualunque cittadino non UE il cui soggiorno nel suo territorio sia irregolare.

criminale. Nell'ordinamento italiano non è previsto il reato di traffico di persone, bensì di favoreggiamento dell'immigrazione irregolare.<sup>501</sup> Fenomeno collegato, seppur distinto,<sup>502</sup> al traffico illecito di migranti, è quello della tratta. Si definisce tratta di persone «il reclutamento, trasporto, trasferimento, l'ospitare o accogliere persone, tramite l'impiego o la minaccia di impiego della forza o di altre forme di coercizione, di rapimento, frode, inganno, abuso di potere o di una posizione di vulnerabilità o tramite il dare o ricevere somme di denaro o vantaggi per ottenere il consenso di una persona che ha autorità su un'altra a scopo di sfruttamento», con la precisazione che «il consenso di una vittima della tratta di persone allo sfruttamento [...] è irrilevante [...]».<sup>503</sup>

Premesso che è dato rinvenire già nella prima metà del XX secolo<sup>504</sup> strumenti internazionali di contrasto alla tratta di esseri umani e intesi alla protezione delle vittime e considerato che rileva l'applicazione degli strumenti giuridici che rispondono all'obiettivo della protezione della persona umana, l'azione multilaterale<sup>505</sup> è stata

---

<sup>501</sup> L'art. 12, 1° co., del Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero (Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 e successive modifiche) tutela essenzialmente l'integrità della frontiera rispetto all'ingresso irregolare di stranieri.

<sup>502</sup> Il traffico illecito di migranti è oggetto di un distinto Protocollo alla Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità transnazionale organizzata (Protocollo contro il traffico illecito di migranti per terra, aria e mare, addizionale alla Convenzione della Nazioni Unite contro la criminalità transnazionale organizzata).

<sup>503</sup> Art. 3 del Protocollo di Palermo sulla tratta, *infra* nota 505.

<sup>504</sup> Convenzione sul lavoro forzato del 28 giugno 1930; Convenzione per la repressione della tratta di esseri umani e dello sfruttamento della prostituzione altrui del 2 dicembre 1949.

<sup>505</sup> Nella cornice delle Nazioni Unite è ai due Protocolli addizionali della criminalità transnazionale organizzata adottati dalla conferenza di Palermo nel 2000 che si fa precipuo riferimento per rintracciare le fondamenta della lotta internazionale contro la tratta di persone: il

sostenuta ed affiancata dalle iniziative al livello sovranazionale.<sup>506</sup>

Già a partire dal vertice di Strasburgo dei Capi di Stato e di Governo del Consiglio d'Europa del 1997, gli Stati membri sono stati incoraggiati ad elaborare piani d'azione nazionali contro la tratta, a partire da un piano generale contro la tratta delle donne elaborato dallo stesso Consiglio d'Europa nel 1996. L'impulso alle attività nel settore,

---

Protocollo per combattere il traffico di migranti via terra, via mare e via aria e il Protocollo per prevenire, reprimere e punire la tratta di persone, in particolare di donne e bambini. Si segnalano poi i principali documenti OSCE: Piano di azione dell'OSCE per la lotta alla tratta di esseri umani, Decisione del Consiglio Permanente n. 557 (Luglio 2005) <http://www.osce.org/pc/15944>, Addendum al Piano di azione dell'OSCE per la lotta alla tratta di esseri umani: affrontare le esigenze specifiche di tutela e assistenza dei minori vittime di tratta, Decisione del Consiglio Permanente n. 685 (Luglio 2005) <http://www.osce.org/pc/15932>, Sintesi della Conferenza di alto livello sulla tratta di esseri umani (Giugno 2006) <http://www.osce.org/cthb/19539>, Decisione n. 8/07 sulla lotta alla tratta di esseri umani a fini di sfruttamento lavorativo (Novembre 2007) <http://www.osce.org/mc/29464>, Report del Rappresentante speciale e Coordinatore per la lotta alla tratta di esseri umani dell'OSCE, Maria Grazia Giammarinaro, a seguito della sua visita in Italia, 17-18 Giugno 2013 e 15-19 Luglio 2013, <http://www.osce.org/secretariat/121240>.

<sup>506</sup> Nell'ordinamento dell'Unione Europea si segnalano la Decisione quadro del Consiglio dell'Unione europea 2002/629/GAI del 19 luglio 2002 relativa alla lotta contro la tratta di esseri umani e la Direttiva 2004/81/CE del Consiglio dell'Unione europea del 29 aprile 2004, relativa al titolo di soggiorno da rilasciare ai cittadini di paesi terzi vittime della tratta di esseri umani o coinvolti in azioni di favoreggiamento all'immigrazione clandestina e che cooperano con le autorità competenti, regolano alcune delle questioni che riguardano la tratta di esseri umani. In materia di tratta, ancora, è rilevante la Decisione quadro del Consiglio, del 28 novembre 2002, relativa al rafforzamento del quadro penale per la repressione del favoreggiamento dell'ingresso, del transito e del soggiorno illegali (2002/946/GAI). È stato sostenuto che nella Direttiva 2002/90/CE del 28 novembre 2002 « [...] il rapporto tra beni giuridici tutelati sia diametralmente invertito rispetto al Protocollo relativo al traffico di migranti: scopo della direttiva è il contrasto all'immigrazione irregolare, non la tutela dei migranti oggetto del traffico.» De Vittor, F., *I risultati del Consiglio europeo straordinario sull'emergenza umanitaria nel Mediterraneo: repressione del traffico di migranti o contrasto all'immigrazione irregolare?* reperibile al sito <http://www.sidi-isil.org/sidiblog/?p=1399>

che prelude alla Convenzione del Consiglio d'Europa sulla lotta contro la tratta, si deve al comitato direttivo per l'eguaglianza tra le donne e gli uomini (CDEG). La proposta di avviare l'elaborazione d'una Convenzione sulla lotta contro la tratta di esseri umani sotto l'egida del Consiglio d'Europa è stata approvata dal Comitato dei Ministri,<sup>507</sup> con la contestuale adozione del mandato istitutivo del Comitato *ad hoc* sulla lotta contro la tratta di esseri umani (CAHTEH).<sup>508</sup>

Il Consiglio d'Europa ha istituito un gruppo di esperti contro la tratta di esseri umani (GRETA),<sup>509</sup> che ha concluso la prima valutazione sull'implementazione della Convenzione da parte dell'Italia nel 2014.<sup>510</sup>

La natura del fenomeno della tratta, che non comporta necessariamente un elemento transnazionale e può esistere a livello puramente nazionale,<sup>511</sup> impegna il Governo ad adottare strumenti di partenariato e collaborazione con gli Stati interessati,<sup>512</sup> anche a mezzo dello scambio di buone pratiche. Nel campo della sicurezza, è di cruciale importanza coordinare le linee strategiche di azione con interventi coerenti di gestione

---

<sup>507</sup> Nella 838esima riunione dei Delegati dei Ministri del 30 aprile del 2003.

<sup>508</sup> Testo del progetto di Convenzione è stato approvato dal CAHTEH durante la sua riunione del dicembre 2004 ed è stato trasmesso al Comitato dei Ministri perché lo inoltrasse, per parere, all'Assemblea parlamentare. Nel gennaio 2005 l'Assemblea parlamentare, ha emesso il suo parere sul progetto di convenzione [Parere n° 253 (2005) del 26 gennaio 2005] ed il CAHTEH ha preso in esame detto parere nella sua ottava ed ultima riunione del febbraio 2005. La Convenzione del Consiglio d'Europa sulla lotta contro la tratta di esseri umani del 2005 è stata ratificata da quasi tutti gli Stati membri del Consiglio d'Europa, tra cui tutti gli Stati membri dell'Unione europea.

<sup>509</sup> Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings.

<sup>510</sup> GRETA(2014)18, Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Italy.

<sup>511</sup> Relazione esplicativa –della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla lotta contro la tratta di esseri umani, STCE n° 197, 16.V.2005.

<sup>512</sup> Paesi di origine, di transito e di destinazione delle vittime della tratta.

di fatti imprevisti e straordinari.<sup>513</sup> La Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per le Pari Opportunità, è l'organismo deputato per legge<sup>514</sup> a coordinare, monitorare e valutare gli esiti delle politiche di prevenzione, contrasto e protezione sociale delle vittime, che sono trasversali alle competenze dei vari Ministeri (Ministero degli Interni, Esteri, Cooperazione internazionale,<sup>515</sup> Lavoro, Welfare, Salute, Istruzione, *etc.*)

In questo frangente, l'adozione del Primo piano d'azione italiano contro la tratta risponde ad esigenze sistematiche di riordino dell'azione di Governo, principalmente per favorire sinergie tra le varie Amministrazioni centrali, territoriali e locali interessate, particolarmente nella protezione delle vittime, affidata ai servizi sociali pubblici e del privato sociale, e per razionalizzare le risorse.

I fondi dedicati alla lotta contro tratta sono stati decurtati di due terzi nella legge di stabilità approvata a dicembre 2015 alla somma di 3 milioni di euro all'anno, per un periodo di tre anni.

d) Tanto nel corso del I<sup>516</sup> quanto del II ciclo di Revisione,<sup>517</sup> all'Italia è stata sollevata la mancata partecipazione al sistema della Convenzione Internazionale per la protezione

---

<sup>513</sup> Contributi Piano Nazionale Antitratta, Prevenzione, 2.6. Nelle politiche di prevenzione va fatto confluire il sapere diffuso e orizzontale, nelle comunità strutturate dei migranti, delle dinamiche, delle evoluzioni e dei soggetti coinvolti nei fenomeni di tratta. Questo patrimonio è da interconnettere con le strutture di contrasto alla tratta a livello istituzionale.

<sup>514</sup> L'art. 7 del D. Lgs. n. 24 del 4 marzo 2014 di attuazione della direttiva UE 2011/36.

<sup>515</sup> I Protocolli di intervento con alcuni paesi origine delle vittime di sfruttamento rappresentano esempi di interventi di cooperazione allo sviluppo patrocinati dal Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale.

<sup>516</sup> Due raccomandazioni sono state rivolte all'Italia da Francia e Cile, riguardanti la ratifica della Convenzione internazionale per la protezione di tutti gli individui dalle sparizioni forzate, durante la Revisione Periodica Universale (UPR) del 2010 ed accettate.

di tutte le persone dalle sparizioni forzate (CPED)<sup>518</sup>. Il fenomeno delle sparizioni forzate, a dispetto della sua originaria localizzazione geografica nel continente latino-americano, ha avuto riconosciuta una dimensione globale, come testimonia il dibattito sul tema nelle sedi multilaterali, *in primis* Nazioni Unite e Consiglio d'Europa, nonché la qualificazione della fattispecie quale crimine contro l'umanità<sup>519</sup>.

---

<sup>517</sup> L'Italia ha avuto reiterate sul punto apposite raccomandazioni alla UPR del 2014 da Argentina, Burundi, Cile, Costa Rica, Francia, Giappone, Ghana, Iraq, Perù, Portogallo e Togo.

<sup>518</sup> Il primo documento internazionale specificamente rivolto al fenomeno è la Dichiarazione sulle sparizioni forzate dell'Assemblea Generale del 1992, pur privo di carattere vincolante. La Convenzione internazionale per la protezione di tutti gli individui dalle sparizioni forzate, strumento normativo vincolante per la protezione delle persone dal fenomeno delle sparizioni forzate è un risultato preceduto dall'opera del "Gruppo di lavoro *ad hoc* sulle sparizioni forzate" creato nel 2002 dalla Commissione per i Diritti dell'Uomo delle Nazioni Unite. Ai sensi dell'articolo 2 della Convenzione, per "sparizioni forzate" s'intendono l'arresto, la detenzione, il rapimento od ogni altra forma di privazione della libertà commessa da agenti dello Stato, da persone o gruppi di persone che agiscono con l'autorizzazione, il sostegno o l'acquiescenza dello Stato. Il progetto di Convenzione è stato successivamente approvato per consenso dal Consiglio dei Diritti Umani (29 giugno 2006) e, sempre per consenso, dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite (A/RES/61/177 del 20 dicembre 2006). Lo strumento giuridico è stato aperto alla firma il 6 febbraio 2007 a Parigi ed è entrato in vigore il 23 dicembre 2010, trenta giorni dopo il deposito del ventesimo atto di ratifica o adesione. Si veda <http://www.governo.it/backoffice/allegati/76172-9783.pdf>

<sup>519</sup> Ai fini dello Statuto di Roma, istitutivo della Corte Penale Internazionale (art. 7, para. 1, i) le sparizioni forzate, «se commesse nell'ambito di un esteso o sistematico attacco contro popolazioni civili, e con la consapevolezza dell'attacco», costituiscono un "crimine contro l'umanità». L'art. 5 della Convenzione Internazionale per la protezione di tutte le persone dalle sparizioni forzate definisce il ricorso generalizzato e sistematico alle sparizioni forzate come crimine contro l'umanità.

La ratifica della Convenzione da parte italiana, intervenuta lo scorso ottobre, è importante anche alla luce della *membership* nel Consiglio dei Diritti Umani.<sup>520</sup> È fatto obbligo agli Stati parte della Convenzione<sup>521</sup> di prevedere un reato connesso alla pratica delle sparizioni forzate nelle rispettive legislazioni nazionali. Lo Stato parte è tenuto a redigere e presentare al Comitato un primo rapporto sulle misure adottate per fare fronte agli obblighi previsti dalla Convenzione entro due anni dalla ratifica<sup>522</sup>. La seconda parte della Convenzione<sup>523</sup> è dedicata all'istituzione di un Comitato di esperti, incaricato di monitorare l'applicazione della Convenzione e ricevere comunicazioni individuali.

e) L'Italia è stata richiamata, nel primo e nel secondo ciclo *UPR*, all'adempimento degli impegni che ha sottoscritto siglando e ratificando la Convenzione ONU contro la tortura ed altre pene o trattamenti crudeli, disumani o degradanti.<sup>524</sup> Alla ratifica<sup>525</sup> non è seguita l'introduzione nell'ordinamento italiano del reato di tortura, così come definito dall'articolo 1 della Convenzione<sup>526</sup>, pur se si contano numerose iniziative.

---

<sup>520</sup> La Convenzione per la protezione delle persone dalle sparizioni forzate è stata firmata dall'Italia nel luglio 2007. Si veda [http://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/TreatyBodyExternal/Countries.aspx](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/TreatyBodyExternal/Countries.aspx)

<sup>521</sup> Art. 4 CPED.

<sup>522</sup> Art. 29 CPED.

<sup>523</sup> Artt. 26 e seguenti CPED.

<sup>524</sup> Adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 10 dicembre 1984, con la ratifica da parte del 20° Stato membro, è entrata in vigore il 26 giugno 1987.

<sup>525</sup> Con legge 3 novembre 1988, n. 498.

<sup>526</sup> La Convenzione vincola gli Stati aderenti a: incorporare il crimine di tortura all'interno della propria legislazione nazionale e di punire gli atti di tortura con pene adeguate; ad intraprendere una rapida e imparziale inchiesta su ogni presunto atto di tortura; ad assicurare che le dichiarazioni rese sotto tortura non vengano utilizzate come prove durante processi (eccetto che contro una persona accusata di tortura, come prova che tale dichiarazione sia stata resa); a riconoscere e far applicare il diritto delle vittime di tortura e dei loro parenti più stretti (*dependant*) a ricevere un equo e adeguato risarcimento e recupero (psicofisico e sociale). La

È della XXVII legislatura il disegno di legge per l'introduzione degli articoli 613-bis e 613-ter del codice penale,<sup>527</sup> concernenti i reati di tortura e di istigazione del pubblico ufficiale alla tortura.<sup>528</sup> In relazione alla configurazione della fattispecie, è segnalata

---

Convenzione istituisce un sistema di controllo internazionale per cui gli stessi Stati devono rendere conto, ogni 4 anni, al Comitato dell'ONU contro la tortura (CAT) delle misure adottate.

<sup>527</sup> Nel titolo XII (Delitti contro la persona), sez. III (Delitti contro la libertà morale), l'articolo 613-bis del codice penale, primo comma, punisce con la reclusione da 4 a 10 anni (nel testo licenziato dal Senato da 3 a 10 anni) chiunque, con violenza o minaccia, ovvero con violazione dei propri obblighi di protezione, cura o assistenza, intenzionalmente cagiona ad una persona a lui affidata, o comunque sottoposta alla sua autorità, vigilanza o custodia, acute sofferenze fisiche o psichiche (reato di evento), a causa dell'appartenenza etnica, dell'orientamento sessuale o delle opinioni politiche o religiose o al fine di - ottenere da essa, o da un terzo, informazioni o dichiarazioni o - infliggere una punizione o - vincere una resistenza.

<sup>528</sup> Il disegno di legge S.10 "Introduzione del delitto di tortura nell'ordinamento italiano" è stato presentato il 19 giugno del 2013 da Luigi Manconi, Partito democratico. Dopo l'approvazione in prima lettura al Senato nel marzo del 2014, l'esame alla commissione giustizia della Camera è durato dieci mesi e sono state apportate delle modifiche: il 23 marzo del 2015 si è tenuta la discussione generale alla Camera con il voto degli emendamenti. Il testo C.2168 che assorbe C.189, C.276, C.588, C.979, C.1499, C.2769 è stato approvato con modificazioni il 9 aprile 2015. Attualmente, il T. U. delle iniziative di d.d.l. S.362, S.388, S.395, S.849, S.874 è in stato di relazione. Il Senatore proponente Manconi si è così espresso: «Il testo approvato alla Camera ha cancellato il riferimento allo stato di privazione della libertà e alla condizione di minorata difesa che nel testo del Senato erano il necessario corollario della scelta di qualificare la tortura come un reato comune. A differenza di quanto previsto dal mio disegno di legge, puntualmente ricalcato sulla definizione di tortura elaborata dalle Nazioni Unite. Reato comune è quello commetibile da "chiunque" abbia in affidamento, cura o custodia la vittima. Reato proprio è quello imputabile ai pubblici ufficiali e a chi eserciti pubbliche funzioni, e deriva da un abuso di potere commesso da chi, eccedendo i limiti dell'autorità legalmente detenuta, compia atti illegali e infligga pene e maltrattamenti inumani e degradanti ai danni della persona sotto custodia. Questa formulazione non è stata accolta e il senato ha approvato un testo dove la tortura è reato comune. A questo primo limite se ne aggiunge ora un altro. La condizione di privazione della libertà non è più rilevante e la tortura può essere genericamente inferta nei confronti di chiunque sia affidato o sottoposto all'autorità, vigilanza o custodia dell'autore. Per

l'opportunità di una valutazione della disposizione alla luce della recente sentenza della Corte EDU<sup>529</sup> di condanna dell'Italia per le violenze perpetrate dalle forze di polizia alle manifestazioni di Genova del 2001. La disposizione in esame, nella parte in cui circoscrive l'ambito dei soggetti passivi alle persone affidate all'agente, o comunque sottoposte alla sua autorità, vigilanza o custodia, potrebbe risultare inapplicabile a casi analoghi a quelli verificatisi nella scuola Diaz. Così procedendo, verrebbe esclusa la possibilità di riconoscere la configurabilità del reato di tortura nelle ipotesi di gravi violenze, perpetrate dall'autorità di polizia nell'ambito di operazioni di ordine pubblico, intenzionalmente volte a cagionare sofferenza nelle vittime.<sup>530</sup>

Inoltre, si richiama che alla ratifica del Protocollo opzionale alla Convenzione contro la tortura ed altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti<sup>531</sup> nel 2013 non è

---

capirci, se in senato si discuteva del fatto che il reato potesse essere contestato non solo ai poliziotti, ma anche ai sequestratori, con il testo della camera emergono, tra i possibili autori di reato, anche i genitori e gli insegnanti. Di più: l'introduzione nel testo della camera di un dolo specifico (la tortura finalizzata a "ottenere informazioni o dichiarazioni o infliggere una punizione o vincere una resistenza, ovvero in ragione dell'appartenenza etnica, dell'orientamento sessuale o delle opinioni politiche o religiose") fa temere che resti fuori proprio la forma peggiore di tortura. Quella, cioè, dovuta a mero sadismo e a violenza non solo del tutto priva di giustificazione, ma anche di qualsivoglia – seppur deteriore – motivazione. Esattamente quanto avvenuto nel corso del G8 di Genova nel 2001».

<http://www.internazionale.it/opinione/luigi-manconi/2015/04/09/legge-tortura>

La scheda dell'iter è disponibile al sito <http://www.senato.it/leg/17/BGT/Schede/Ddliter/45512.htm>

<sup>529</sup> CEDU, IV sez., Sentenza 7 aprile 2015, Cestaro c. Italia, ric. n. 6884/11.

<sup>530</sup> Servizio studi del Senato N° 66 aprile 2015 AA.SS. nn. 10-362-388-395-849-874-B Disegni di legge AA.SS. nn. 10-362-388-395-849-874-B "Introduzione del delitto di tortura nell'ordinamento italiano", nota breve a cura di C. Andreuccioli.

<sup>531</sup> Optional Protocol to the Convention against Torture and other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (OPCAT) adottato il 18 dicembre 2002 alla 57<sup>a</sup> sessione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite con risoluzione A/RES/57/199, entrato in vigore il

seguita, entro il lasso di tempo previsto di un anno, la costituzione di uno o più meccanismi nazionali indipendenti di prevenzione della tortura a livello interno<sup>532</sup>. Si rammenta che il Protocollo opzionale ha l'obiettivo di prevenire la tortura e altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti, attraverso l'istituzione di un meccanismo ispettivo nei luoghi di detenzione inteso ad assicurare standard elevati di tutela dei diritti delle persone private della libertà.

Il Garante nazionale per i diritti delle persone detenute o private della libertà personale è stato istituito,<sup>533</sup> presso il Ministero della Giustizia. Il Garante ha il compito di vigilare affinché l'esecuzione della custodia dei detenuti e delle persone sottoposte ad altre forme di limitazione della libertà personale sia attuata in conformità alle norme e ai principi stabiliti dalla Costituzione, dalle convenzioni internazionali sui diritti umani e dalle leggi dello Stato. A tali fini, visita, senza necessità di autorizzazione, tutti i luoghi di privazione o limitazione della libertà personale e formula specifiche raccomandazioni all'amministrazione interessata. L'Agenda diritti umani 2014 esprimeva l'urgenza di nominare i membri dell'Autorità indipendente e di dotarla delle risorse necessarie ad

---

22 giugno 2006. Il Protocollo opzionale è stato firmato dall'Italia il 20 agosto 2003, ratificato il 3 aprile 2013.

<sup>532</sup> «Each State Party shall maintain, designate or establish, at the latest one year after the entry into force of the present Protocol or of its ratification or accession, one or several independent national preventive mechanisms for the prevention of torture at the domestic level. Mechanisms established by decentralized units may be designated as national preventive mechanisms for the purposes of the present Protocol if they are in conformity with its provisions.» OPCAT Art. 17.

<sup>533</sup> D.l. n. 146 del 23 dicembre 2013, convertito con modificazioni dalla legge n. 10 del 21 febbraio 2014.

adempiere alle proprie funzioni di garanzia. È seguito nel 2015 il regolamento attuativo.<sup>534</sup>

f) Rispetto ai diritti delle donne in Italia,<sup>535</sup> nell'ultimo esame periodico universale è provenuta dal Gruppo dei Paesi occidentali, specificamente dagli Stati Uniti, una raccomandazione circostanziata: l'implementazione della Convenzione di Istanbul e l'adozione del relativo Piano nazionale, che l'Italia ha accettato.

La prevenzione e la lotta alla violenza contro le donne e la violenza domestica, nel solco tracciato dalla Convenzione delle Nazioni Unite per l'eliminazione di ogni forma di discriminazione contro le donne del 1979 (CEDAW)<sup>536</sup> e dalla Dichiarazione di Pechino del 1995,<sup>537</sup> sono gli obiettivi della Convenzione "di Istanbul" del Consiglio d'Europa,<sup>538</sup> che l'Italia ha ratificato.<sup>539</sup>

---

<sup>534</sup> Decreto 11 marzo 2015, n. 36. Regolamento recante la struttura e la composizione dell'ufficio del Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale. (GU Serie Generale n.75 del 31-3-2015).

<sup>535</sup> 7 Paesi hanno sollecitato l'Italia a migliorare l'inserzione delle donne nel mercato del lavoro: Etiopia, Irlanda, Uzbekistan, Viet Nam, Australia, Francia, Kyrgystan. 26 Paesi hanno sollecitato l'Italia ad attuare programmi per contrastare la violenza contro le donne: Bahrein, Botswana, Brasile, Canada, Cipro, Germania, Ghana, Francia, India, Irlanda, Malesia, Maldive, Messico, Olanda, Repubblica Dominicana, Romania, Russia, Sierra Leone, Spagna, Svizzera, Trinidad e Tobago, U.S.A., Viet Nam, Iran, Uzbekistan. Si vedano anche le osservazioni conclusive del Comitato contro la discriminazione della donna CEDAW/C/ITA/CO/6 (2011).

<sup>536</sup> Ratificata dall'Italia con legge n. 132/1985.

<sup>537</sup> Camera dei Deputati Dossier n° 50 18/09/2014 "La Convenzione di Istanbul contro la violenza nei confronti delle donne. L'attuazione nell'ordinamento interno".

<sup>538</sup> Adottata l'11 maggio 2011, entrata in vigore il 1° agosto 2014. Allo stato la Convenzione, siglata da 36 Stati, è stata ratificata da 14 Stati (Turchia, Albania, Portogallo, Montenegro, Italia, Bosnia e Erzegovina, Austria, Serbia, Spagna, Andorra, Danimarca, Svezia, Francia, Malta). La Convenzione definisce la violenza nei confronti delle donne nei termini di "violazione dei diritti umani e una forma di discriminazione contro le donne, comprendente tutti gli atti di violenza fondati sul genere che provocano o sono suscettibili di provocare danni o

In linea con quanto richiesto all'Art. 7 della Convenzione, di adottare di «politiche nazionali efficaci, globali e coordinate», è stato prefigurato un Piano d'azione straordinario contro la violenza sessuale e di genere,<sup>540</sup> in sinergia con la nuova programmazione dell'Unione europea per il periodo 2014-2020<sup>541</sup>.

L'articolo 66 della Convenzione di Istanbul prevede l'istituzione di un Gruppo di esperti indipendenti (GREVIO)<sup>542</sup> con il compito di vigilare e valutare, attraverso rapporti periodici forniti dagli Stati, le misure adottate dalle parti contraenti ai fini

---

sofferenze di natura fisica, sessuale, psicologica o economica, comprese le minacce di compiere tali atti, la coercizione o la privazione arbitraria della libertà, sia nella vita pubblica che nella vita privata” (art. 3, lett. a), della Convenzione). La Convenzione qualifica come genere “ruoli, comportamenti, attività e attributi socialmente costruiti che una determinata società considera appropriati per uomini e donne”.

<sup>539</sup> La ratifica della Convenzione del Consiglio d'Europa era fatta oggetto delle osservazioni conclusive rivolte dal Comitato CEDAW all'Italia nel 2011, UN doc. CEDAW/C/ITA/CO/6. L'Italia ha ratificato la Convenzione in parola con la legge 27 giugno 2013, n. 77.

<sup>540</sup> La sopra citata legge 15 ottobre 2013, n. 119 all'articolo 5 attribuisce al Ministro delegato per le pari opportunità l'elaborazione e l'adozione del piano d'azione nazionale. La consultazione ed il coinvolgimento degli stakeholders nell'elaborazione del Piano è stato garantito anche a mezzo della costituzione da parte governativa a partire dal 22 luglio 2013 di una “task force interistituzionale contro la violenza sulle donne”. Il coordinamento del Dipartimento per le Pari Opportunità ha favorito la partecipazione dei vari Dicasteri (Giustizia, Interno, Salute, Istruzione, Esteri, Difesa, Economia e Finanze, Lavoro, Pari Opportunità, Sviluppo Economico) e delle realtà territoriali impegnate nella lotta al fenomeno, tutti rappresentati in ogni sottogruppo tematico in cui è stato articolato il lavoro finalizzato al Piano. Ancora all'articolo 5 della legge 15 ottobre 2013, n. 119 è previsto che il Ministro delegato per le pari opportunità trasmetta annualmente alle Camere una relazione sull'attuazione del Piano.

<sup>541</sup> Il “Programma diritti, uguaglianza e cittadinanza” è stato adottato dal Parlamento europeo e dal Consiglio il 17 dicembre 2013 (Regolamento (UE) n. 1381/2013).

<sup>542</sup> Gruppo denominato GREVIO - Group of experts on Action against Violence against Women and Domestic Violence. Il regolamento procedurale del GREVIO è stato adottato dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa con la risoluzione CM/Res (2014) 43 il 19 novembre 2014.

dell'applicazione della citata Convenzione. Il gruppo stilerà e pubblicherà rapporti di valutazione sulle misure legislative e altre misure prese dagli Stati per l'adozione della Convenzione. Nei casi in cui è richiesta un'azione per prevenire i gravi, massicci o persistenti atti di violenza stabiliti nella Convenzione, il GREVIO può avviare una speciale procedura di indagine. Secondo le regole di procedura, l'individuazione dei candidati nazionali al GREVIO è improntata alla trasparenza ed è aperta alla concorrenza.<sup>543</sup> L'incontro inaugurale del GREVIO si è tenuto a Strasburgo nel settembre 2015.<sup>544</sup>

Nel corso dell'ultima revisione periodica, è provenuta dagli Stati africani (Botswana) l'indicazione di colmare i vuoti legislativi nell'area della custodia infantile e della protezione delle donne vittime di violenza domestica,<sup>545</sup> in linea con le raccomandazioni già espresse dal Rapporteur speciale per il contrasto della violenza sulle donne.<sup>546</sup>

---

<sup>543</sup> A seguito della comunicazione delle candidature per il GREVIO da parte del Governo italiano al Segretario Generale del Consiglio d'Europa, per il tramite del Ministero degli Affari esteri e della Cooperazione Internazionale, il 2 marzo 2015, è stata selezionata dal Consiglio d'Europa a far parte del Gruppo di esperti Simona Lanzoni. L'incarico è a titolo gratuito, della durata di quattro anni, rinnovabile una volta.

<sup>544</sup> All'incontro inaugurale è seguita l'elezione del primo Presidente e di due Vice Presidenti, con un mandato biennale: Presidente Feride Acar, ex Presidente e attuale membro della Commissione ONU sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti delle donne (CEDAW); Vice Presidente è Rosa Logar, seconda Vice Presidente è Marcelline Naudi.

<sup>545</sup> La legge n. 119 del 2013 definisce all'articolo 3 il concetto di violenza domestica: «uno o più atti, gravi ovvero non episodici di violenza fisica, sessuale, psicologica o economica che si verificano all'interno della famiglia o del nucleo familiare o tra persone legate, attualmente o in passato, da un vincolo di matrimonio o da una relazione affettiva, indipendentemente dal fatto che l'autore di tali atti condivida o abbia condiviso la stessa residenza con la vittima».

<sup>546</sup> Il Rapporto tematico annuale sugli omicidi basati sul genere e il Rapporto sulla violenza sulla scorta delle missioni in Italia del Rapporteur speciale per il contrasto della violenza sulle

L'iter di tutela di soggetti deboli e frequentemente vittime di offese, quali le donne ed i minori,<sup>547</sup> ormai divenuti “tipi vittimologici”,<sup>548</sup> dalla Convenzione di Lanzarote di protezione del minore alla Convenzione di Istanbul, ha trovato parziale trasposizione a livello normativo in Italia nella legge 119/2013 sul “femminicidio”.<sup>549</sup>

L'intervento riformatore sul codice penale ha prodotto l'incremento delle pene per i fatti di violenza domestica e commessi ai danni di soggetti deboli, attraverso l'introduzione e la modifica di aggravanti (ad esempio, l'aver commesso il fatto ai danni di persona in stato di gravidanza).<sup>550</sup> Poi, il legislatore ha inciso anche su aspetti che esulano dal codice penale, in particolare sull'istituto dell'ammonimento del questore, di rilievo amministrativo, e sugli istituti cautelari e precautelari dell'allontanamento dalla casa familiare, l'allontanamento d'urgenza dalla casa familiare e il divieto di avvicinamento ai luoghi frequentati dalla persona offesa, rafforzandone l'operatività.<sup>551</sup>

---

donne a gennaio 2012 (15-26) sono stati presentati durante la 20° sessione del Consiglio per i diritti umani.

<sup>547</sup> Sono attribuite alla Presidenza del Consiglio dei ministri «le funzioni di coordinamento delle attività svolte da tutte le pubbliche amministrazioni, relative alla prevenzione, assistenza, anche in sede legale, e tutela dei minori dallo sfruttamento e dall'abuso sessuale», ai sensi dell'art. 17 della legge 3 agosto 1998, n. 269. Nel 2002 è stato costituito il Comitato interministeriale di coordinamento per la lotta alla pedofilia CICLOPE, presieduto dal Ministro per le pari opportunità.

<sup>548</sup> Marfé, A., La legge 119/2013 sul femminicidio, in Galli, R., *Novità normative e giurisprudenziali di diritto civile, diritto penale e diritto amministrativo*, volume II 2012-2015, Cedam, 2015, pp. 323-330.

<sup>549</sup> Legge 15 ottobre 2013, n. 119 “Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 14 agosto 2013, n. 93, recante disposizioni urgenti in materia di sicurezza e per il contrasto della violenza di genere, nonché in tema di protezione civile e di commissariamento delle province”.

<sup>550</sup> *Ibidem*, p. 325.

<sup>551</sup> *Ibidem*, pp. 329-330.

Rispetto alla riforma introdotta con la legge sul femminicidio sono stati sollevati dubbi di legittimità costituzionale: segnatamente, rileverebbe un possibile contrasto con l'art. 117 della Costituzione per il profilo delle condizioni di procedibilità delle fattispecie che ricadono nell'ambito applicativo della Convenzione di Istanbul. La procedibilità a querela del reato di *stalking* colliderebbe con la procedibilità immediata e priva di necessario aggancio a denunce di parte per gli atti persecutori.<sup>552</sup>

Se le scelte di politica criminale sottendono un certo “stand” verso una concezione di bene giuridico, che matura in una data comunità politica ed è il portato di teorizzazioni fatte proprie da certi contesti sociali, si pone la questione di considerare se, in sede internazionale, possano essere richieste delle peculiari attitudini e scelte che solo allo Stato pertengono, specie se si ha riguardo ai regimi democratici ed alle garanzie legali e giudiziali della forma di governo parlamentare.

g) Un altro dei temi che si pone è relativo alle raccomandazioni espresse nel consesso internazionale che affrontano temi “eticamente sensibili”.<sup>553</sup>

In uno stato costituzionale di diritto la competenza legislativa delle maggioranze politiche deve ritenersi limitata dai quei vincoli espressi o impliciti nel testo costituzionale che s'iscrivono nell'esigenza di rispettare la sfera riservata d'inviolabilità

---

<sup>552</sup> Ibidem, p. 324 e 328.

<sup>553</sup> Chiassoni riconnette a questa definizione “per difetto” quelle materie sulle quali, negli stati costituzionali, le maggioranze politiche, per quanto ampie e rinforzate, non possono produrre validamente né norme imperative (impositive di obblighi e divieti), né norme inabilitative (ascrittive di posizioni di incapacità, incompetenza, non-potere). Si tratta di materie – che attengono al campo della morale individuale e delle forme di vita individuali e che compongono la sfera d'inviolabilità riservata alla autonomia (potere di auto-determinazione morale) di ciascun individuo. Chiassoni, P., *Libertà e obiezione di coscienza nello stato costituzionale*, «Diritto e questioni pubbliche», n. 9/2009, p. 81, reperibile all'indirizzo [http://www.dirittoequestionipubbliche.org/page/2009\\_n9/02\\_mono-01\\_P\\_Chiassoni.pdf](http://www.dirittoequestionipubbliche.org/page/2009_n9/02_mono-01_P_Chiassoni.pdf).

dei singoli; «se, nonostante ciò, una maggioranza politica decida di produrre una legge contenente norme imperative e/o inabilitative su materie rientranti nella sfera riservata d'inviolabilità, tale legge, in ossequio alla dottrina dell'obiezione di coscienza, deve contenere disposizioni che consentano l'obiezione di coscienza da parte di coloro che non condividano la particolare visione morale e/o forma di vita rispecchiata dalla legge».<sup>554</sup>

Rispetto a situazioni giuridiche soggettive quali la libertà di autodeterminazione terapeutica, è stata riconosciuta dalla giurisprudenza amministrativa l'inopportunità di un riferimento univoco alla tesi dei diritti inaffievolibili, nella misura in cui tali situazioni giuridiche si relazionano con un potere autoritativo.<sup>555</sup> I risvolti, sul piano amministrativo, del caso Englaro sono affrontati nella decisione del Consiglio di Stato 4460/2014 in cui prende forma il carattere relazionale della libertà di autodeterminazione terapeutica con il potere amministrativo.<sup>556</sup>

---

<sup>554</sup> *Ivi*, p. 81.

<sup>555</sup> Capolongo Barbato R., “Nuovi approdi giurisprudenziali sui diritti inaffievolibili: il caso Englaro e la tutela dell'alunno disabile (Cons. di St. 4460/2014; S.U. 25011/2014).”, in Galli, R., *Novità normative e giurisprudenziali di diritto civile, diritto penale e diritto amministrativo*, volume II 2012-2015, Cedam, 2015, pp. 727-729.

<sup>556</sup> Se ne riporta un passaggio: «Il diritto alla salute e al consenso informato, oltre ad essere un diritto assoluto e inviolabile e, come tale, con efficacia *erga omnes* e, in particolare, nei riguardi del medico, è anche un diritto soggettivo pubblico o diritto sociale che, nella dinamica del suo svolgersi e del suo concreto attuarsi, ha per oggetto una prestazione medica che ha quali necessari e primari interlocutori le strutture sanitarie e, in primo luogo, il Servizio Sanitario Nazionale; esso ha una natura ancipite, perché è un diritto che ha una indubbia valenza privatistica, in quanto massima ed inviolabile espressione della personalità individuale, ma anche una innegabile connotazione pubblicistica, perché può e deve, se lo richiede la sua soddisfazione, trovare adeguata collocazione e necessaria attuazione all'interno del Servizio sanitario, non potendo dimenticarsi che la salute, anche nella declinazione personalistica che è

Ancora in sede di UPR, l'Italia ha ricevuto svariate raccomandazioni sul tema LGBT.<sup>557</sup>

Circa la «configurabilità di un diritto soggettivo all'amore»,<sup>558</sup> è preliminare interrogarsi sulla coincidenza di un interesse della coscienza sociale e personale. Si tratta di valutare se « [...] a fronte di uno spazio di assoluta libertà, quale è quello della coscienza emozionale di ogni individuo, sia possibile ipotizzare la presenza di situazioni soggettive giuridicamente rilevanti ».<sup>559</sup> In altri termini, la meritevolezza della richiesta, espressa dalla coscienza sociale, di tutelare il rapporto di amore tra due persone dello stesso genere è posta al vaglio dell'ordinamento giuridico. La scelta di tutelare o meno

---

venuta ad assumere nel nostro ordinamento, è pur sempre, insieme, diritto fondamentale dell'individuo e interesse della collettività» (Cons. di St. 4460/2014).

<sup>557</sup> Raccomandazione 145.98: « Ensure the equal rights of lesbian, gay, bisexual and transgender (lgbt) people by legally recognizing same-sex marriage and civil partnerships [...] » (Regno Unito), accettata A/HRC/28/4/Add.1- Para. 1. Raccomandazione 145.94: « Allocate the necessary resources to the fight against discrimination on the basis of gender and sexual orientation, so as to accelerate progress on this matter [...] » (Spagna), accettata A/HRC/28/4/Add.1 - Para. 1. Raccomandazione 145.95: « Accelerate and strengthen legislative and educational actions to combat discrimination in all its forms, particularly discrimination on the basis of sex and sexual orientation [...] » (Canada), accettata A/HRC/28/4/Add.1- Para. 1. Raccomandazione 145.97: « Take concrete steps to adopt the legislation necessary to followup to prime minister Renzi's announcement to work on the recognition of same-sex relationships in Italy, as part of Italy's efforts to further strengthen measures to combat discrimination and violence based on sexual orientation and gender identity [...] » (Olanda), accettata A/HRC/28/4/Add.1-Para. 1. Raccomandazione 145.96: « Include sexual orientation as grounds for protection against hate speech [...] » (Canada), accettata A/HRC/28/4/Add.1- Para. 1.

<sup>558</sup> Espressione mutuata da Auriemma, B., *La riforma della filiazione: il diritto all'amore dei figli* (l. 219/2012; d. lgs. 154/2013), in Galli, R., *Novità normative e giurisprudenziali di diritto civile, diritto penale e diritto amministrativo*, cit., pp. 39-46.

<sup>559</sup> *Ivi*, p. 44.

le situazioni in parola va coniugata con l'opzione dell'ordinamento giuridico nazionale per la famiglia quale ambiente naturale per la crescita e l'educazione del fanciullo.

La nozione di matrimonio presupposta dal Costituente, infatti, « è quella stessa definita dal codice civile del 1942 che stabiliva (e tutt'ora stabilisce) che i coniugi dovessero essere persone di sesso diverso ». L'eterosessualità dei coniugi è, in sostanza, un requisito essenziale per il nostro ordinamento<sup>560</sup>. Gli artt. 29 e 30 della Costituzione sono previsioni che non sono state mai oggetto di revisione costituzionale, ma che hanno subito interpretazioni, alla luce degli artt. 2 e 3 Cost., tenendo conto delle nuove attitudini sociali. Pertanto, è controverso il rapporto tra l'articolo 2 e l'articolo 29 Cost., in relazione ai diversi livelli di tutela accordati alle coppie conviventi e alla distinta questione del matrimonio tra persone dello stesso sesso.

Un'indicazione per dirimere simili controversie è provenuta dalla Corte costituzionale che si è pronunciata così: «Il valore delle formazioni sociali, tra le quali eminente la famiglia, è nel fine a esse assegnato, di permettere e anzi promuovere lo svolgimeto della personalità degli esseri umani».<sup>561</sup>

Rispetto alla convivenza *more uxorio*, si registrano profili di tutela diversi da quelli della famiglia legittima<sup>562</sup>, specie avuto riguardo alle posizioni dei conviventi<sup>563</sup>, mentre i diritti dei figli nati dalle unioni di fatto, in ossequio all'imperativo costituzionale dell'eguaglianza dei figli<sup>564</sup> (), tende all'unitarietà. Si richiama a questo proposito la

---

<sup>560</sup> Corte Cost. n. 138/2010.

<sup>561</sup> Corte cost. N. 494/2002

<sup>562</sup> Così Corte cost. n. 310/1989.

<sup>563</sup> Casi particolari sono rinvenibili in Corte cost. n. 404/1988 e n. 559/1989.

<sup>564</sup> Ad es. Corte cost. n. 394/2005.

soppressione della stessa distinzione tra figli legittimi e figli naturali nel codice civile, con l'unificazione, che ne consegue, dello status di figlio.

Nell'alveo dell'art. 2 si fa ancora rientrare la convivenza *more uxorio* ed, entro questa, «anche l'unione omosessuale, intesa come stabile convivenza tra due persone dello stesso sesso, cui spetta il diritto fondamentale di vivere liberamente una condizione di coppia, ottenendone - nei tempi, nei modi e nei limiti stabiliti dalla legge - il riconoscimento giuridico con i connessi diritti e doveri».

D'altra parte, né l'articolo 12 CEDU impone agli Stati firmatari di garantire l'accesso all'istituto del matrimonio a persone dello stesso sesso, né una tale interpretazione può essere avallata sulla base dell'articolo 8 CEDU.<sup>565</sup> Per l'effetto, l'attuale deficit di tutela giuridica delle posizioni giuridiche soggettive coinvolte ha sospinto la Corte Costituzionale ad esprimersi per l'auspicata introduzione di una forma di unione, alternativa e diversa dal matrimonio.

Nel corso della 17<sup>a</sup> legislatura è stato proposto un nuovo testo unificato<sup>566</sup> sotto il titolo «Regolamentazione delle unioni civili tra persone dello stesso sesso e disciplina delle convivenze»<sup>567</sup>.

Allo snodo tra il rispetto degli obblighi internazionali e i principi costituzionali, è pure il tema delicatissimo del riconoscimento e della disciplina del diritto all'identità di genere<sup>568</sup>. La potestà legislativa dello Stato e delle Regioni, pur condizionata al rispetto

---

<sup>565</sup> Orsi, G., “L'incidenza della rettifica del sesso sugli effetti del matrimonio (C.EDU sent. 16 luglio 2014)”, in Galli, R., *op. cit.*, p. 35.

<sup>566</sup> Testo unificato per i D.d.l. nn. 14, 197, 239, 314, 909, 1211, 1231, 1316, 1360, 1745 e 1763.

<sup>567</sup> Nuovo testo dopo quello presentato alla Commissione Giustizia del Senato in data 24 giugno 2014.

<sup>568</sup> Di cui agli articoli 8, 12, 14 CEDU.

degli obblighi internazionali<sup>569</sup>, deve sempre contemperare i diritti e le libertà riconosciuti dalla Costituzione; a tal fine, è riconosciuto agli Stati parte delle Convenzioni internazionali quel “margine di apprezzamento” che lascia spazio alla valutazione, per esempio, dei “motivi imperativi d’interesse generale”.

Il genere è definito “il complesso dei dati caratteristici e fondamentali della persona in base ai quali si può dire che è maschile o femminile”.<sup>570</sup> Il sesso biologico accertato alla nascita, che coincide con il dato legale del sesso anagrafico<sup>571</sup>, può non trovare più corrispondenza, nell’arco dell’evoluzione fisica e psichica dell’individuo, con il genere cui la persona sente di appartenere. In medicina la dissociazione tra la componente psichica ed il genere non è stata più ascritta ad una patologia o ad una deviazione dal comportamento “normale”. Si è inaugurato, così, a partire anche dai rinnovati presupposti scientifici, l’iter giuridico nella direzione del riconoscimento dell’ “identità del genere”. Questo concetto è distinto dall’orientamento sessuale della persona (eterosessuale, omosessuale, ad esempio). Nell’ordinamento interno, il diritto all’identità di genere è stato ricondotto all’articolo 2 Cost. ed è disciplinato, solo per i profili attinenti alla rettificazione dell’attribuzione di sesso, dalla l. 164/1982, mod. e trasposta nell’art. 31 d.lgs. 150/2011.<sup>572</sup>

La Corte Costituzionale con sentenza additiva di principio n. 170/2014 ha pronunciato declaratoria di incostituzionalità degli Artt. 2 e 4 l. 164/1982 (per

---

<sup>569</sup> Di cui all’articolo 117, co. 1, Costituzione.

<sup>570</sup> “Genere” voce di dizionario in *Il Devoto-Oli* di Devoto G., Oli G.C., L. Serianni (a cura di), M. Trifone (a cura di), Mondadori education, 2014.

<sup>571</sup> Artt. 28 ss. D.P.R. 396/2000.

<sup>572</sup> Orsi, G., “L’incidenza della rettifica del sesso sugli effetti del matrimonio (C.EDU sent. 16 luglio 2014).”, in Galli, R., *Novità normative e giurisprudenziali di diritto civile, diritto penale e diritto amministrativo*, cit., pp. 32-39.

violazione dell'art. 2 Cost in combinato disposto con gli Artt. 8 e 12 CEDU, nella parte in cui non prevedono che la sentenza, che accoglie la domanda di rettificazione dell'attribuzione di sesso di uno dei due coniugi, da cui consegue lo scioglimento del matrimonio, consenta, comunque, a domanda degli interessati, il mantenimento in vita del rapporto sotto altra forma).

## CONCLUSIONE

In conclusione, i caratteri della Revisione Periodica Universale meritano di essere richiamati in sintesi. Primo punto, la *revisione* consente una prevedibilità della forma e dei contenuti.

Rispetto alla forma, la presentazione di un report con cadenza periodica permette allo Stato sotto scrutinio di convogliare i dati di politica e di prassi in uno schema che sia fruibile per tutti gli altri partecipanti alla revisione, con l'effetto, che ne consegue, di rendere raffrontabili quegli elementi che lo Stato ha selezionato per portarli all'attenzione del consesso internazionale. Le raccomandazioni espresse entro la Revisione Periodica Universale non sono funzionali al monitoraggio di una singola convenzione, bensì afferiscono, potenzialmente, a tutti gli strumenti che vengono a rilievo nella protezione dei diritti umani. Esse scaturiscono dall'aver vagliato la normativa e la prassi dello Stato, complessivamente, rispetto agli obblighi giuridici e agli impegni che lo Stato ha assunto, quali riferiti nel rapporto nazionale e nell'insieme dei contributi raccolti dall'Ufficio dell'Alto Commissario.<sup>573</sup>

---

<sup>573</sup> Nella descrizione dei vari passaggi in cui si articola la redazione dei documenti preparatori della Revisione, Julie Billaud enfatizza l'impiego di un linguaggio strettamente tecnico per presentare l'informazione in un modo non politicizzato; allo stesso tempo, osserva l'Autrice, i redattori sono chiamati ad interpretare in maniera costante le linee guida che vogliono che i documenti siano articolati in sezioni e sub-sezioni specifiche. Così, entro le apparentemente lineari classificazioni, i contenuti da inserire possono risultare tutto fuorché neutri, in relazione al modo in cui sono presentati. Billaud, J., *Keepers of the truth: producing 'transparent' documents for the Universale Periodic review in Human rights and the Universal Periodic Review*, cit., pp. 85-106.

Rispetto al contenuto del rapporto nazionale, poiché lo Stato ne è l'autore ultimo, si danno gli estremi per una versione benevola e poco veritiera della situazione di frangente di garanzia dei diritti, criticità che è controbilanciata dalla procedura inclusiva consigliata per la preparazione del report e dalla modalità di svolgimento della revisione, centrata sul dialogo interattivo.

Quello associato alla Revisione Periodica Universale è irriducibile, in ultima istanza, ad un controllo premiante per i “good scores” o punitivo per i “bad scores”, rispettivamente per l'accettazione o il rifiuto delle raccomandazioni.

Inoltre, se è vero che il metodo di lavoro influenza il risultato, la brevità della revisione (tre ore nel primo ciclo, tre ore e mezzo nel secondo ciclo) può dar luogo al risultato probabile che si abbia, nello Stato in considerazione, un quadro delle garanzie affibbate ad alcuni diritti soltanto. Le criticità riscontrate sembrano assorbite dall'ampia funzione a cui assurge l'esercizio di UPR, ovvero di portare all'attenzione della comunità internazionale le priorità per l'attività normativa in fieri e le istanze di implementazione dell'esistente corpus di norme sui diritti umani, nonché di sollecitare i singoli Stati alla compliance con gli altri meccanismi di controllo nella cornice istituzionale delle Nazioni Unite. In sintesi, può ritenersi che l'UPR sostenga l'azione delle Nazioni Unite e ne sospinga l'evoluzione sia con riferimento alle norme che ai meccanismi di garanzia. Per le suesposte ragioni, la Revisione Periodica Universale sembra una chiave di volta per l'irretrattabilità delle conquiste della cooperazione perseguita nell'azione istituzionale e per il suo progredire.

Si è argomentato che l'esercizio di monitoraggio attraverso reporting ha sospinto il confronto sulla tematica dei diritti umani che, da principio, è riguardata alla stregua di «questione afferente essenzialmente alla domestic jurisdiction». Come si delinea

nell'exkursus sulla partecipazione all'esperienza di reporting già nella vigenza della Commissione dei diritti dell'uomo, l'attenzione a procedure non coercitive in materia di diritti umani è stata sollecitata anche dall'interesse dello Stato a chiarire i termini del proprio impegno sul versante in oggetto. Per il tramite della produzione reiterata di rapporti da parte degli Stati membri delle Nazioni Unite e delle agenzie specializzate, intersecati con i contributi delle Organizzazioni Non Governative presentati in forma riassuntiva a cura del Segretariato, nella vigenza della Commissione, e dell'Ufficio dell'Alto Commissario dei diritti dell'uomo al Consiglio dei diritti, s'è realizzata, in maniera via via più compiuta, la potenzialità insita negli strumenti di tutela dei diritti umani.

Rispetto all'esperienza di rendicontazione periodica degli Stati negli anni 1950-70, si è rilevato che l'assenza di una cultura diffusa dei diritti umani, oltre alla resistenza della sovranità nazionale, ha impedito il risultato di un impatto consistente degli strumenti così come dei meccanismi di controllo, che vi sono stati associati, sui comportamenti degli Stati. Dapprima barricati nell'autoreferenzialità, ovvero nel riferimento univoco ai parametri costituzionali, normativi, regolamentari e giurisdizionali nazionali, in seguito spronati dalla costituenda pleora di convenzioni e patti sui diritti umani - che rappresentano il riferimento principale, pur se non univoco, del monitoraggio universale periodico vigente nel Consiglio dei diritti - gli Stati hanno manifestato, nelle varie epoche, sensibilità diverse, che non possono non considerarsi il riflesso del costume derivatogli dalla propria posizione nelle relazioni diplomatiche<sup>574</sup>. A Paesi che hanno dato un riscontro immediato alla procedura di rendicontazione periodica, si sono

---

<sup>574</sup> Adler-Nissen R., *Inter- and Transnational Field(s) of Power. On a Field Trip with Bourdieu*, cit., p. 328.

accodati, via via più numerosi, altri, pungolati anche dalle osservazioni delle nuove identità attoree sulla scena transnazionale e globale.

Il secondo carattere, la *periodicità*, è correlato ai risultati attesi dal meccanismo. Se la forma e i contenuti della revisione sono, in qualche maniera, prevedibili, non così i risultati. I singoli Stati e gli altri partecipanti allo scrutinio sono impegnati a vigilare sulla coerenza delle raccomandazioni e sulla loro implementazione. Il dialogo interattivo nella sede del consesso internazionale, che culmina nelle raccomandazioni, con la possibilità che queste siano negoziate,<sup>575</sup> è seguito dalle riunioni nazionali di monitoraggio. Il *mid-time report* è già un indicatore di come si stia procedendo su un dato punto e, se correttamente interpretato alla luce delle pratiche nello Stato in considerazione, può risultare prezioso al fine di consentire alle istituzioni politiche, supportate dalla società civile, di sospingere le raccomandazioni al livello di implementazione *possibile* per la Revisione Periodica successiva.

Per l'Italia, completata la revisione il 27 ottobre 2014, adottato il risultato in plenaria il 18 marzo 2015, è previsto un *follow-up* con il rapporto di medio termine per aprile 2017. Ai fini del terzo ciclo UPR, le consultazioni nazionali inizieranno ad ottobre 2017 per emanare una bozza del rapporto nazionale entro la metà del 2018. Le ONG possono associarvi i propri contributi entro il 1 settembre 2018. La Revisione dell'Italia nel Gruppo di lavoro UPR avrà luogo ad aprile 2019.<sup>576</sup>

Terzo carattere, l'*universalità*. È stato documentato un impatto positivo dell'esercizio UPR sui meccanismi delle procedure speciali e di quelle afferenti ai

---

<sup>575</sup> UPR Info, 12 States under Review from 2nd cycle negotiated wording of UPR Recommendations (9 November 2012) available at [www.pr-info.org/+12-States-under-Review-from-2nd+.html](http://www.pr-info.org/+12-States-under-Review-from-2nd+.html)

<sup>576</sup> Timeline for UPR engagement in the current cycle <http://www.upr-info.org/en/review/Italy>

comitati dei trattati. Ciò è reso possibile dalla circostanza che più del 10% delle raccomandazioni in totale è stato inteso a sollecitare l'impegno degli Stati con altri meccanismi di garanzia dei diritti umani. Nel primo ciclo, 500 raccomandazioni hanno richiesto agli Stati d'invitare i titolari dei mandati delle procedure speciali ad effettuare delle visite, 250 raccomandazioni hanno avuto per oggetto il sollecito a sottoporre i rapporti destinati ai comitati dei trattati, ben 3000 hanno riguardato la firma o la ratifica di Convenzioni negoziate sotto l'egida delle Nazioni Unite.<sup>577</sup>

Si è considerata, al riguardo, l'obiezione per la quale il sistema di Revisione Periodica è ridondante e che, allo stesso tempo, tradisce la promessa di atteggiarsi a meccanismo complementare rispetto ai Comitati dei trattati. In alcuni contributi è stata evidenziata la preoccupazione che uno Stato, che ha ratificato un dato strumento convenzionale, nel ricevere le raccomandazioni in sede di UPR, possa attestarsi sul livello più basso di tutela che le raccomandazioni richiedono. Questo timore è infondato, se si considera che la fonte dell'obbligo giuridico rimane valida e che, seppure lo Stato debba dar conto nel Consiglio dei diritti umani dell'implementazione del contenuto della sola raccomandazione, la pregnanza degli obblighi che scaturiscono dallo strumento vincolante può rientrare nel dibattito che prelude al rapporto nazionale per la revisione periodica, oltre che nel *follow-up*. In tal senso, la raccomandazione agisce da "reminder" anche per lo Stato che abbia diligentemente ratificato la totalità degli strumenti convenzionali.

Alla prova dei fatti, se è vero che è più facile riscontrare un rifiuto (oggi annotazione) di raccomandazioni il cui contenuto esula dalla copertura di un trattato, l'UPR

---

<sup>577</sup> Chauville, R., "The Universal Periodic Review's first cycle: successes and failures" in *Human rights and the Universal Periodic Review*, cit., pp. 109-130.

rappresenta proprio l'opportunità di estendere il riconoscimento (endorsement) di alcune istanze di tutela e l'accettazione degli strumenti di tutela preposti.

Si propone, quindi, che la Revisione Periodica Universale articoli due movimenti: 1) favorisce la traduzione, dal globale al locale, dei contenuti normativi degli *standards* universali nelle politiche nazionali; 2) agevola la trasposizione delle soluzioni giuridiche approntate ai quesiti pratici posti dai valori dei diritti umani nelle culture giuridiche nazionali al livello di politica diplomatica internazionale, che prelude di nuovo all'accordo normativo.

1) La permeabilità delle strutture formali dei sistemi giuridici nazionali agli alti *standards* in materia, evocati dalla risoluzione istitutiva del Consiglio dei diritti dell'uomo, rimane condizionata, alla prova dei fatti, da interessi "ibridi" tra i livelli nazionale e internazionale.

L'allineamento delle *performances* degli Stati sul terreno delle pratiche dei diritti umani si realizza in maniera esemplificativa nel "rituale" del dialogo interattivo tra lo Stato monitorato e il gruppo di lavoro nel Consiglio dei diritti. Non deve destare meraviglia che abbiano voce in capitolo anche quegli Stati rispetto che non brillano in cima alla classifica dei più virtuosi per i *records* dei diritti umani o, ancora, che ad esprimere raccomandazioni siano Stati che sono ben lontani dal modello che pretenderebbero di diffondere.<sup>578</sup> L'attitudine a mantenere un ruolo istituzionale presuppone un apprendimento nel quale gli attori s'impegnano nella misura delle

---

<sup>578</sup> Giova notarsi, in proposito, che il paragrafo "constraints and challenges" è la sede in cui, in maniera stringata, è permesso di riferirsi ad eventuali difficoltà e limiti in cui lo Stato può ritrovarsi, senza mai potersi diffondere sul più generale contesto economico e politico. In ogni caso, qualsivoglia considerazione inerente ai vincoli materiali che gravano su un determinato Stato non è considerata rilevante ai fini della responsabilità politica in sede di Revisione Periodica Universale.

disposizioni sociali a comprendere e a fare quel che ci si attende da loro e dei profitti (spesso simbolici) che possono presagire dall'agire in maniera conforme. Ciò si evidenzia già nella prassi del Consiglio dei diritti dell'uomo che vede i candidati presentare delle promesse in vista dell'elezione.<sup>579</sup> Per indagare a quali condizioni il senso del "gioco" istituzionale può essere acquisito da un attore le cui disposizioni non sono esattamente adattate a quel gioco, che, in altre parole, non è "nato nel gioco", si sono prese le mosse dagli studi in materia che privilegiano il taglio di ricerca etnografico.

La Revisione Periodica Universale può essere uno strumento prezioso per il raffronto delle politiche nazionali che implementano gli *standards* degli strumenti internazionali di tutela dei diritti umani.<sup>580</sup>

2) Traendo le conclusioni dall'osservazione del dialogo dell'Italia con il Consiglio dei diritti umani, la partecipazione allargata ai soggetti della società civile, sia in preparazione della revisione che in sede di monitoraggio (*follow-up*), rappresenta un buon motivo per ritenere che le componenti istituzionale e sociale nel sistema

---

<sup>579</sup> «En réalité, ce que le nouvel entrant doit importer dans le jeu, ce n'est pas l'habitus qui est tacitement ou explicitement exigé, mais un *habitus* pratiquement compatible, ou *suffisamment proche*, et surtout malléable et *susceptible d'être converti en habitus conforme*, bref congruent et docile». Bourdieu, P., *Méditations pascaliennes*, Le Seuil, Parigi, 1997, corsivo aggiunto.

<sup>580</sup> «Noi sappiamo che la varietà delle soluzioni normative dipende da fattori quali la propensione a sottolineare alcuni valori rispetto ad altri, l'orientamento proveniente da forme culturali di vita comune e, non ultimo, le circostanze. L'esperienza nella pratica giuridica non è più un tesoro geloso che ogni sistema giuridico conserva per sé, ma confluisce in una sorta di serbatoio del pensiero giuridico dal quale tutti possono attingere.» (...) «Per coloro che considerano il diritto materia di volontà sovrana, non ha rilevanza alcuna ciò che è voluto e comandato in altre parti del mondo. Ma per coloro che vedono il diritto come opera di ragione critica e di scienza, ha senso tener conto delle soluzioni che ai problemi giuridici sono state date in altre parti del mondo.» Viola, F., *Scienza giuridica e diritti umani*, pp. 65 ss.

democratico possano tendere a quella consonanza che è decisiva alla tenuta del sistema stesso.

I regimi democratici sono caratterizzati da una sproporzione crescente fra il numero delle domande che provengono dalla società civile e la capacità di risposta del sistema politico, fenomeno che si dice del sovraccarico. Da una parte, gli istituti che costituiscono il presupposto del buon funzionamento del regime democratico, dalla libertà di riunione e di associazione, dalla libera organizzazione di gruppi di interesse, di sindacati, di partiti, alla massima estensione dei diritti politici, agevolano le richieste da parte dei singoli e dei gruppi ai pubblici. Dall'altra parte, le procedure predisposte dal sistema democratico per prendere le decisioni collettive, o che dovrebbero dare una risposta alle domande proposte dalla società civile, sono tali da rallentare o talora da vanificare l'*iter* della decisione.

Unitamente alle necessarie revisioni interne al regime democratico, si sostiene, quindi, che nella continuità dell'esercizio di Revisione Periodica Universale è insito un potenziale di stabilità delle condizioni che consentono lo *spatium deliberandi* in regime di democrazia.

Infine, il carattere di universalità significa anche potenziale di visibilità universale: la pubblicazione dei documenti relativi alla Revisione permette una panoramica sulla situazione dei diritti umani nei 193 Paesi membri dell'Organizzazione delle Nazioni Unite.<sup>581</sup> La presenza dei media e la possibilità di registrare le discussioni contribuisce ad accrescere la pressione sui Governi rispetto alle posizioni che assumono sui diritti umani e manifestano nel Consiglio dei diritti e fanno sì che i processi di

---

<sup>581</sup> «This exercise creates a comprehensive yet currently undervalued library of information of the human rights situation in the world at the beginning of the twenty-first century.» Ibidem.

Ginevra possano raggiungere una platea universale. Non ultimo, l'esperienza dell'Italia, che si appresta a ricandidarsi al Consiglio dei diritti dell'uomo, evidenzia che il carattere pubblico della procedura di monitoraggio universale ha avuto un'incidenza sui processi decisionali al livello nazionale, in termini di inclusività e di trasparenza, a garanzia del carattere pubblico del potere, cardine dello Stato costituzionale democratico.

## BIBLIOGRAFIA

### VOLUMI COLLETTANEI E MONOGRAFIE

A.A.V.V., *Compendio di diritto costituzionale*, Onida V., Pedrazza Gorlero M. (a cura di), Giuffrè, 2014.

AA.VV., *Les droits de l'homme: une nouvelle coherence pour le droit international?*, Rencontres internationales de la faculté des sciences juridiques politiques et sociales de Tunis, colloque des 17, 18 et 19 avril 2008, Pedone, Parigi, 2008.

A.A.V.V., *Human Rights and the Universal Periodic Review. Rituals and ritualism.*, ed. Hilary Charlesworth, Emma Larking, 2015.

AA.VV., *Le Nazioni Unite e l'organizzazione internazionale*, SIOI, Roma, 1951.

Alston P., e Crawford, J., *The Future of Human Rights Treaty Monitoring*, Cambridge University Press, 2000.

Bobbio, N., *Eguaglianza e libertà*, Einaudi, Torino, 1995.

Bourdieu, P., *In Other Words: Essays Towards a Reflexive Sociology*, M. Adamson (trad.), Polity, Cambridge, 1994 [Pubblicato originariamente con il titolo: *Choses dites*, Paris, Minuit, 1987].

Bourdieu, P., *Sul potere simbolico*, in Boschetti A., *La rivoluzione simbolica di Pierre Bourdieu*, Marsilio, 2003.

Bourdieu, P., *Sur l'Etat, Cours au College de France 1989-1992*, Coll. «Raisons d'agir», Le Seuil, Parigi, 2012.

- Bourdieu P., Wacquant J.D., *Réponses. Pour une anthropologie réflexive*. Paris: Le Seuil, 1992. Trad. it. *Risposte. Per un'antropologia riflessiva*, Bollati Boringhieri, Torino, 1992.
- Bourdieu P., Wacquant L., *Towards a Reflexive Sociology: A Workshop with Pierre Bourdieu*, «Sociological Theory» 7 (1989) 1.
- Bourdieu P., *Language and symbolic power*, G. Raymond and M. Adamson (trad.), Cambridge: Polity, 1991.
- Bourdieu, P., *Outline of a theory of practice*, R. Nice (trad.), Cambridge University Press, Cambridge, 1977 [pubblicato originariamente con il titolo: *Esquisse d'une théorie de la pratique*, Seuil, Parigi].
- Bourdieu, P., *Langage et pouvoir symbolique*, Paris, Seuil, 2001.
- Bourdieu, P., Wacquant L., *Neoliberal Newspeak: Notes on the New Planetary Vulgate*, «Radical Philosophy» 105 (2001).
- Bourdieu, P., *Le sens pratique*, Paris, Minuit, 1980. Tr. it. *Il senso pratico*, Armando editore, Roma, 2005.
- Bourdieu, P., *Ragioni pratiche*, Il Mulino, Bologna, 2009.
- Bourdieu, P., *The form of capital*, in Richardson J.G. (ed.), *Handbook of Theory and research in the Sociology of Education*, Greenwood Press, New York, Westport, Connecticut, London.
- Bourdieu, P., *Les règles de l'art*, Le Seuil, Parigi, 1994.
- Bova, M., *Il Consiglio dei diritti umani nel sistema onusiano di promozione e protezione dei diritti umani: profili giuridici e istituzionali*, Giappichelli, 2011.
- Brunnée, J., Toope, S. J., *Legitimacy and legality in international law: an interactional account*, Cambridge University Press, Cambridge, 2010.

Buchet de Neuilly, Y., *L'Europe de la politique étrangère*, Economica, Parigi, 2005.

Callejon, C., *La réforme de la Commission de droits de l'homme*, Parigi, Pedone, 2008.

Carbone S., «Promise in International law: a confirmation of its binding force», 1 *Italian Yearbook of International Law* 166 (1975).

Cassese, A., *I diritti umani oggi*, Bari, 2005.

Cowan, J. K., *Before Audit Culture: A Genealogy of International Oversight of Rights*, in Birgit Müller (ed.), *The Gloss of Harmony: The Politics of Policy-Making in Multilateral Organisations*, London, Pluto Press, 2013.

Cot, J.P., Pellet A., Forteau, M., *La Charte des Nations Unies: commentaire article par article*, Parigi, 2005.

Dominguez-Redondo, E., *The Universal Periodic Review: Is There Life Beyond Naming and Shaming in Human Rights Implementation?*, 4 (2012) «New Zealand Law Review».

Ferrajoli, L., *Sovranità nel mondo moderno*, Milano, Anab, 1995.

Ferrajoli L., *Principia iuris. Teoria della democrazia*, Roma-Bari 2007.

Freedman, R., *The UN Human Rights Council, a critique and early assessment*, Routledge, Londra e New York, 2013.

Hampson, Françoise J., *An Overview of the Reform of the UN Human Rights Machinery*, 7 «Human Rights Law Review» 7 (2007).

Hannum, H., *Reforming the Special Procedures and Mechanisms of the Commission on Human Rights*, 7 «Human Rights Law Review» 73 (2007).

Henkin, L., *Human Rights*, in *Encyclopedia of Public International Law II*, Bernhardt, R., Macalister-Smith, P., Max-Planck-Institut for Comparative Public Law and International Law, North-Holland Elsevier, 1992.

Kelsen, H., *The Law of the United Nations*, Stevens&Sons limited, London, 1951.

Leander, A., *Pierre Bourdieu on Economics*, «Review of International Political Economy» 8 (2001).

Leander, A., *Habitus and Field*, in *International Studies Compendium Project*, ed. R. Denmark, Oxford: Blackwell Reference Online 2010.

Lempinen, M., *The United Nations Commission on Human Rights and the Different Treatment of Governments*, Abo Akademi University Press, 2005.

Marie, J.-B., *La Commission de droits de l'homme de l'O.N.U.*, Paris, Pedone, 1975.

Montlibert, C., *La domination politique*, Strasbourg: Presses universitaires de Strasbourg, 1997.

Paolucci, G., *Pierre Bourdieu. Strutturalismo costruttivista e sguardo relazionale*, in M. Ghisleni e W. Privitera (a cura di), *Sociologie Contemporanee*, Torino, Utet, 2009.

Reuter, P., *Les organes subsidiaires des organisations internationales* in *Hommage d'une génération de juristes au Président Basdevant*, Pedone, Parigi, 1969.

Risse, T., Sikkink, K., *The Socialization of International Human Rights Norms into Domestic Practices: Introduction*, in Thomas Risse, et al., *The Power of Human Rights: International Norms & Domestic Change*, Cambridge, 1999.

Rodley, Nigel S., *United Nations Non-Treaty Procedures for dealing with Human Rights* in Hurst Hannum (ed.), *Guide to International Human Rights Practice*, Transnational Publisher, New York, 2004.

Simma, B., *The Charter of the United Nations: a Commentary*, Oxford University Press, New York, 2002.

Simmons, Beth A., *Mobilizing for human rights, International law in domestic politics*, Cambridge University Press, Cambridge, 2009.

Starita M., *Le Nazioni Unite* in Rossi, Lucia S., *Le organizzazioni internazionali come strumenti di governo multilaterale*, Giuffrè, Milano, 2006.

Tolley, H. Jr., *The U.N. Commission on human rights*, Westview Press, 1987.

Tomuschat, C., *Universal Periodic Review: a New System of International Law with Specific Ground Rules?*, in *From Bilateralism to Community Interest: Essays in Honour of Judge Bruno Simma*, ed. Ulrich Fastenrath [et al.], Oxford University Press, Oxford, 2011.

Torres Bernandez, S., *Subsidiary organs*, in *Manuel sur les organisations internationales*, Dupuy (ed.), 1988.

Vassallo Paleologo, F., *La Convenzione ONU sui diritti dei migranti in in rapporto alle normative ed alle prassi dell'Unione Europea*, Relazione presentata al Convegno organizzato sullo stesso tema dalla Fondazione Scalabrini a Roma il 28 novembre 2003, pubblicata in «Studi Emigrazione», CSER, 2004, n.153.

Viola, F., *Il rule of law e il concetto di diritto*, «Ragion pratica» 30 (2008).

Viola, F., *Le basi antropologiche dei diritti umani* in Lippolis, L., *La Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo verso il duemila*, Esi, Napoli 2011.

Viola, F., *L'universalità dei diritti umani: un'analisi concettuale*, in F. Butturi e F. Totaro (a cura di), *Universalismo ed etica pubblica*, Vita e Pensiero, Milano, 2006, pp. 155-187 (fascicolo monografico di «Annuario di etica», 3/2006).

Wenar, L., *Property Rights and the Resource Curse*, «Philosophy & Public Affair», 36, 1.

Wenar, L., *Clean Trade in Natural Resources*, «Ethics and International Affairs», 25, 1.

Wenar, L., *Realistic Reform of International Trade in Resources*, *Pogge and His Critics*, ed. A. Jaggar (Polity 2009).

ARTICOLI IN RIVISTA

Adler-Nissen R., *Inter- and Transnational Field(s) of Power. On a Field Trip with Bourdieu*, «International Political Sociology» (2011) 5.

Bigo, D., *La mondialisation de l'(in)sécurité? Réflexions sur le champ des professionnels de la gestion des inquiétudes et analytique de la transnationalisation des processus d'(in)sécurisation*, «International Political Sociology» 5 (2011).

Bigo D., *Pierre Bourdieu and IR: power of practices, practices of power*, «International Political Sociology» 5 (2011).

Bourdieu, P., *La force du droit, éléments pour une sociologie du champ juridique*, «Actes de la recherche en sciences sociales» 64 (1986).

Bourdieu, P., *Droit et passe-droit. Les champs des pouvoirs territoriaux et la mise en œuvre des règlements*, «Actes de la recherche en sciences sociales», 81 (1990).

Bourdieu, P., *The Genesis of the Concepts of Habitus and Field*, «Sociocriticism» 2 (1985) 2.

Gaer, F., *A Voice, Not an Echo: Universal Periodic Review and the UN Treaty System*, 7 «Human Rights Law Review» 109 (2007).

Corcuff, P. *Usages utilitaristes de la sociologie de Pierre Bourdieu dans la science politique française in Débat: À propos de Pierre Bourdieu*, «Swiss Political Science Review», 8 (2002) 2.

Gutter, J., *Special Procedures and the Human Rights Council: Achievements and Challenges Ahead*, 7 «Human Rights Law Review» 93 (2007).

- Goodman, R., Jinks, D., *How to Influence States: Socialization and International Human Rights Law*, 54 «Duke Law Journal» 621 (2004).
- Klabbers, J., *The redundancy of soft law*, 65 «Nordic Journal of International Law» (1996).
- Klabbers, J., *The Undesirability of Soft Law*, 67 «Nordic Journal of International Law» (1998).
- Lascoumes, P., Le Bourhis, J.-P., *Des «passe-droits» aux passes du droit. La mise en œuvre socio-juridique de l'action publique*, «Droit et société», 32 (1996).
- Lenoir, R., *Debate. L'Etat selon Pierre Bourdieu: une monopolisation de l'universel*, 20 «Swiss Political Science Review» 1 (2014).
- Lilliebjerg, M., *The Universal Periodic Review of the Human Rights Council – an NGO perspective on opportunities and shortcomings*, 26 «Netherlands Quarterly of Human Rights» 3 (2008), Netherlands Institute of Human Rights.
- Mérand, F., Pouliot, V., *Le monde de Pierre Bourdieu: Éléments pour une théorie sociale des Relations internationales*, «Canadian Journal of Political Science/Revue canadienne de science politique», 41 (2008) 3.
- Pino, G., *Il linguaggio dei diritti* in «Ragion pratica», 31, (2008).
- Rask Madsen, M., *Reflexivity and the Construction of the International Object: The Case of Human Rights*, «International Political Sociology», 5 (2011).
- Sarooshi, D., *The Legal Framework Governing United Nations Subsidiary Organs*, «The British Yearbook of International Law», 1996.
- Scanella P., Splinter, P., *The United Nations Human Rights Council: A Promise to be Fulfilled*, 7 «Human Rights Law Review» 41 (2007).
- Schiavello, A., *Diritti umani e pluralismo tra argomentazione e negoziazione*,

«Ragion pratica», 34, (2010).

Upton, H., *The Human Rights Council: First Impressions and Future Challenges*, 7 «Human Rights Law Review» 29 2007.

Voutat, B., *L'analyse politique dans la sociologie de Pierre Bourdieu Quelques aspects introductifs* in *Débat: À propos de Pierre Bourdieu*, «Swiss Political Science Review», 8 (2002) 2.

Voutat, B., *Debate. Penser le droit avec Pierre Bourdieu*, «Swiss Political Science Review», 20 (2014) 1.

#### ATTI DI CONVEGNI

Facchi, A., *Human Rights in Practice and Normative Pluralism: the Legal Anthropological Approach*, Summer School 2013: Between Norms, Facts and Rhetoric, Dottorato in Diritti Umani, Università degli Studi di Palermo.

FONTI ONLINE

Sistema dei Documenti ufficiali delle Nazioni Unite

<http://www.un.org/en/documents/ods/>

**Assemblea Generale**

A/RES/7 (I) del 12 febbraio 1946.

A/RES/739 (VIII) del 28 novembre 1953.

A/RES/1991 B (XVIII) del 17 dicembre 1963.

A/RES/2106 (XX) del 21 dicembre 1965.

A/RES/2487 (XXVI) del 20 dicembre 1971.

A/RES/48/134 del 20 dicembre 1993.

A/RES/5/12 del 19 dicembre 1997.

A/RES/57/199 del 11 dicembre 2002.

A/RES/60/251 del 15 marzo 2006.

A/RES/61/177 del 20 dicembre 2006.

A/RES/65/123 del 13 dicembre 2010.

A/RES/65/281 del 17 giugno 2011.

A/RES/66/261 del 29 maggio 2012.

**Commissione Diritti Umani**

E/27 del 22 febbraio 1946.

E/38/Rev. 1 del 21 maggio 1946.

E/259 (1947).

E/CN.4/690 et Add.1-12 (1953).

E/CN.4/L.266/Rev.4 in E/2447 del 30 maggio 1953.

E/CN.4/691 et Add. 1 (1953).

E/CN.4/719 et Corr.2. (1955).

E/CN.4/731 (1956).

E/CN.4/757 et Add. 1-4 (1956).

E/CN.4/758/Add.1 et 2 (1956).

E/2844 (1956).

E/CN.4/L.417 (1956).

Risoluzione Commissione diritti umani I (XII) del marzo 1956.

E/3088 (1958).

E/3229 (1959).

E/3456 (1960).

Risoluzione Commissione diritti umani 3 (XVII) del 14 marzo 1961.

E/3873 (1964).

Risoluzione Commissione diritti umani 3 (XX) del 1964.

E/4024 (1965).

E/CN.4/876 (1965)

E/4184 (1966).

E/4322 (1967).

E/4393 (1967).

E/CN.4/948/Add.19-21 (1967).

E/4475 (1968).

E/CN.4/973 et Add.1-11 (1968).

E/CN.4/973/Add. 15-18 (1968).  
E/4621 (1969).  
E.CN.4/974 (1969).  
E/CN.4/980 (1969).  
E/CN.4/981/Rev.1 (1969).  
E/CN.4/1001 (1969).  
E/4816 (1970).  
E/CN.4/1011 e Add.1-17 (1970).  
E/CN.4/1012 et Add.1 (1970).  
E/CN.4/1024 et Add.1-4 (1970).  
E/CN.4/1025 et Add.1 (1970)  
E/CN.4/1026 (1970).  
E/CN.4/1039 (1970).  
E/CN.4/1060 (1970).  
E/CN.4/1066 et Add. 1-12 (1970).  
E/CN.4/1067 et Add. 1-2 (1970).  
E/CN.4/1073 (1970).  
E/CN.4/1074 (1970).  
E/CN.4/1068 (1971).  
E/CN.4/L.1183 (1971).  
E/CN.4/L.1184 (1971).  
E/4929 (1971).  
E/5044 (1971).  
E/CN.4/1085 (1972).

E/CN.4/AC.20/NGO/R.2 -7 (1972).

E/CN.4/1121 (1973).

E/5265 (1973).

E/CN.4/907/Rev.3 et Rev.6 et Rev.7 et Rev.10 (1974).

E/CN.4/907/Rev.8 et Corr.1 (1974).

E/CN.4/1098 et Add. 1-25 (1974).

E/CN.4/1102 et Add.1 (1974).

E/CN.4/1103 et Add. 1-2 (1974).

E/CN.4/1154 (1974).

A/51/950 del 14 luglio 1997.

A/54/1 del 31 agosto 1999.

A/57/387 del 9 settembre 2002.

A/59/565 del 2 dicembre 2004.

E/CN.4/2005/64/Add. 5 del 3 marzo 2005.

A/59/2005 del 24 marzo 2005.

A/59/2005/Add. 1 del 23 maggio 2005.

A/59/2005/Add. 2 del 23 maggio 2005.

A/59/2005/Add. 3 del 26 maggio 2005.

A/60/L.1. del 15 settembre 2005.

A/60/L.48 del 24 febbraio 2006.

A/61/53 (2006).

A/65/L.78 del 14 giugno 2011.

A/65/PV.100 del 17 giugno 2011.

## **Consiglio dei diritti umani**

A/HRC/DEC/ 1/102-104 del 30 giugno 2006.

A/HRC/S-1/1 del 6 luglio 2006, A/61/53.

A/HRC/S-2/1 del 11 agosto 2006, A/61/53.

A/HRC/DEC/2/102 del 6 ottobre 2006.

A/HRC/3/CRP.1 del 30 novembre 2006.

A/HRC/RES/5/1 del 18 giugno 2007.

A/HRC/RES/5/2 del 18 giugno 2007.

A/HRC/AC/2008/1/L.11 del 15 agosto 2008.

A/HRC/RES/12/1 del 1 ottobre 2009.

A/HRC/WG.6/7/ITA/2 del 2009.

A/HRC/14/4 et Add.1 del 18 marzo 2010.

A/HRC/14/24/Add.1 marzo 2010.

A/HRC/14/25/Add.1 aprile 2010.

A/HRC/14/30/Add.1 aprile 2010.

A/HRC/14/4/Add.1 maggio 2010.

A/HRC/14/43/Add.1 del 21 maggio 2010.

A/HRC/16/42/Add.1 luglio 2010.

A/HRC/16/44/Add.1 dicembre 2010.

A/HRC/16/52/Add.1 del 1 marzo 2011.

A/HRC/RES/16/21 del 25 marzo 2011.

A/HRC/WG.8/2/1 del 4 maggio 2011.

A/HRC/17/40/Add.1 del 24 maggio 2011.

A/HRC/DEC/17/119 del 17 giugno 2011.

A/HRC/20/33/Add.2 del 15 maggio 2012.  
A/HRC/20/16/Add.2 del 23 maggio 2012.  
A/HRC/20/16/Add.2 del 15 giugno 2012.  
A/HRC/RES/22/15 del 10 aprile 2013.  
A/HRC/23/46/Add.3 et 6 del 21 maggio 2013.  
A/HRC/26/37/Add.4 del 1 aprile 2014.  
A/HRC/26/CRP.1 del 22 maggio 2014.  
A/HRC/26/L.21 del 23 giugno 2014.  
A/HRC/RES/26/29 del 17 luglio 2014.  
A/HRC/WG.6/20/ITA/3 del 4 agosto 2014.  
A/HRC/WG.6/20/ITA/1 et corr. 1 et 2 del 23 settembre 2014.  
A/HRC/WG.6/20/L.1 del 29 ottobre 2014.

**Comitato ONU contro la tortura ed altri trattamenti inumani o degradanti**

CAT/C/ITA/CO/4 del 18 maggio 2007  
8/PRST/1 del 9 aprile 2008.

**Comitato ONU contro la discriminazione razziale**

CERD/C/ITA/CO/15 del 16 maggio 2008.  
CERD/C/ITA/CO/16-18 del 9 marzo 2012.

**Comitato ONU contro la discriminazione della donna** Committee on the

Elimination of Discrimination against Women

CEDAW/A/60/38 (SUPP) del 31 agosto 2005.

CEDAW/C/ITA/CO/6 del 26 luglio 2011.

**Comitato ONU sui diritti del fanciullo**

CRC/C/15/Add. 198 del 18 marzo 2003.

CRC/C/ITA/CO/3-4 del 31 ottobre 2011.

**Comitato ONU sui diritti civili e politici**

CCPR/C/ITA/CO/05 del 2 novembre 2005.

**Comitato ONU sui diritti economici, sociali e culturali**

CESCR/ITA/04 del 26 novembre 2004.

**UNHCR**

UNHCR Recommendations on Important Aspects of Refugee Protection in Italy

disponibile a: <http://www.refworld.org/docid/522f0efe4.html>

**ECOSOC**

ECOSOC/RES/ 5 (I) del 16 febbraio 1946.

ECOSOC/RES/9 (II) del 21 giugno 1946.

ECOSOC/RES/ 501 C (XVI) del 3 agosto 1953.

ECOSOC/RES/624 B (XXII) del 21 agosto 1956.

ECOSOC/RES/728 B (XXVIII) del 30 luglio 1959.

ECOSOC/RES/ 845 (XXXII) del 3 agosto 1961.

ECOSOC/RES/ 888 B (XXXIV) del 24 luglio 1962.

ECOSOC/RES/ 947 C (XXVI) del 22 luglio 1963.

ECOSOC/RES/ 947 (XXXVI) B del 22 luglio 1963.

ECOSOC/RES/1074 C (XXXIX) del 1965.

ECOSOC/RES/1147 (XLI) del 4 agosto 1966.

ECOSOC/RES/1235 (XLII) del 6 giugno 1967.

ECOSOC/RES/1503 (XLVIII) del 27 maggio 1970.

ECOSOC/RES/1979/36 del 10 maggio 1979.

ECOSOC/RES/1990/48 del 25 maggio 1990.

ECOSOC/RES/2000/3 del 19 giugno 2000.

### **OSCE**

Piano di azione dell'OSCE per la lotta alla tratta di esseri umani, Decisione del Consiglio Permanente n. 557 (Luglio 2005) <http://www.osce.org/pc/15944>

Addendum al Piano di azione dell'OSCE per la lotta alla tratta di esseri umani: affrontare le esigenze specifiche di tutela e assistenza dei minori vittime di tratta, Decisione del Consiglio Permanente n. 685 (Luglio 2005) <http://www.osce.org/pc/15932>

Decisione n. 8/07 sulla lotta alla tratta di esseri umani a fini di sfruttamento lavorativo (Novembre 2007) <http://www.osce.org/mc/29464>

Report del Rappresentante speciale e Coordinatore per la lotta alla tratta di esseri umani dell'OSCE, Maria Grazia Giammarinaro, a seguito della sua visita in Italia, 17-18 Giugno 2013 e 15-19 Luglio 2013, <http://www.osce.org/secretariat/121240>

Sintesi della Conferenza di alto livello sulla tratta di esseri umani (Giugno 2006) <http://www.osce.org/cthb/19539>

## **Unione Europea**

Regolamento (UE) n. 1381/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013 disponibile a: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A32013R1381>

Decisione quadro 2002/629/GAI del Consiglio, del 19 luglio 2002 disponibile a: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=uriserv%3A133137>

Direttiva 2004/81/CE del Consiglio, del 29 aprile 2004 disponibile a: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/ALL/?uri=URISERV%3A133187>

## **UPR Info**

*New UPR modalities for the second cycle* disponibile a: [http://www.upr-info.org/sites/default/files/general-document/pdf/new\\_upr\\_modalities\\_second\\_cycle\\_0.pdf](http://www.upr-info.org/sites/default/files/general-document/pdf/new_upr_modalities_second_cycle_0.pdf) ultimo accesso il 11/01/2016

*A Guide for Recommending States at the UPR*, p. 32 reperibile al sito [http://www.upr-info.org/sites/default/files/general-document/pdf/upr\\_info\\_guide\\_for\\_recommending\\_states\\_2015.pdf](http://www.upr-info.org/sites/default/files/general-document/pdf/upr_info_guide_for_recommending_states_2015.pdf) ultimo accesso il 14/01/2016

Documenti UPR Italia (2014) [http://www.upr-info.org/sites/default/files/document/italy/session\\_20\\_-\\_october\\_2014/recommendations\\_and\\_pledges\\_italy\\_2014.pdf](http://www.upr-info.org/sites/default/files/document/italy/session_20_-_october_2014/recommendations_and_pledges_italy_2014.pdf) ultimo accesso il 15/01/2016

Documenti UPR Italia (2014) disponibile a: <http://www.upr-info.org/en/review/Italy/Session-20---October-2014/Civil-society-and-other-submissions#top> ultimo accesso il 11/01/2016

«Identifying best practices: An Analysis of National Reports 2015» disponibile a: [http://www.upr-info.org/sites/default/files/general-document/pdf/upr\\_info\\_identifying\\_best\\_practices\\_in\\_national\\_reports\\_2015.pdf](http://www.upr-info.org/sites/default/files/general-document/pdf/upr_info_identifying_best_practices_in_national_reports_2015.pdf) ultimo accesso il 11/01/2016

Contributo UPR Italia 2014 di OSCE/ODIHR [http://www.upr-info.org/sites/default/files/document/italy/session\\_20\\_-\\_october\\_2014/osce-odihr\\_upr20\\_ita\\_e\\_main.pdf](http://www.upr-info.org/sites/default/files/document/italy/session_20_-_october_2014/osce-odihr_upr20_ita_e_main.pdf) ultimo accesso il 11/01/2016

Contributo UPR Italia di Agenzia dell'Unione Europea per i diritti fondamentali (FRA) disponibile a: [http://www.upr-info.org/sites/default/files/document/italy/session\\_20\\_-\\_october\\_2014/eu\\_fra\\_upr20\\_ita\\_e\\_main.pdf](http://www.upr-info.org/sites/default/files/document/italy/session_20_-_october_2014/eu_fra_upr20_ita_e_main.pdf) ultimo accesso il 11/01/2016

Contributo UPR Italia 2014 di Consiglio d'Europa disponibile a: [http://www.upr-info.org/sites/default/files/document/italy/session\\_20\\_-\\_october\\_2014/coe\\_upr20\\_ita\\_e\\_main.pdf](http://www.upr-info.org/sites/default/files/document/italy/session_20_-_october_2014/coe_upr20_ita_e_main.pdf) ultimo accesso il 11/01/2016

«Implementation of recommendations according to the 17th UPR session» disponibile a: [http://www.upr-info.org/followup/index/page/17th\\_UPR\\_session](http://www.upr-info.org/followup/index/page/17th_UPR_session) ultimo accesso il 11/01/2016

ARTICOLI E PAPERS

Bourdieu P., *Les conditions sociales de la circulation internationale des idées*. In: *Actes de la recherche en sciences sociales*, «La circulation internationale des idées», Vol. 145, dicembre 2002, disponibile a: [www.persee.fr/doc/arss\\_0335-5322\\_2002\\_num\\_145\\_1\\_2793](http://www.persee.fr/doc/arss_0335-5322_2002_num_145_1_2793)

Carletti, C., *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*, «Ordine internazionale e diritti umani», 3 (2014), disponibile a: [http://www.rivistaoidu.net/sites/default/files/1\\_paragrafo\\_1\\_5\\_14\\_cdu.pdf](http://www.rivistaoidu.net/sites/default/files/1_paragrafo_1_5_14_cdu.pdf) ultimo accesso il 14/01/2016.

Chiassoni, P., *Libertà e obiezione di coscienza nello stato costituzionale*, «Diritto e questioni pubbliche», n. 9/2009 disponibile a: [http://www.dirittoequestionipubbliche.org/page/2009\\_n9/02\\_mono-01\\_P\\_Chiassoni.pdf](http://www.dirittoequestionipubbliche.org/page/2009_n9/02_mono-01_P_Chiassoni.pdf) ultimo accesso il 11/01/2016.

De Vittor, F., *I risultati del Consiglio europeo straordinario sull'emergenza umanitaria nel Mediterraneo: repressione del traffico di migranti o contrasto all'immigrazione irregolare?* reperibile al sito <http://www.sidi-isil.org/sidiblog/?p=1399> ultimo accesso il 11/01/2016

Favilli, C., *Le responsabilità dei Governi degli Stati membri nella difficile costruzione di un'autentica politica dell'Unione europea di immigrazione e di asilo* disponibile a: <http://www.sidi-isil.org/sidiblog/?p=1401> ultimo accesso il 11/01/2016

Kalin, W., Jimenez, C., Kunzli, J., Baldegger, M., *The Human Rights Council and Country Situations. Framework, Challenges and Models*, Studio per conto del Ministero degli Esteri svizzero, Istituto di diritto pubblico, Università di Berna, 7 giugno 2006.

Kemileva, K., Lee, B., Mahon C., Sidoti, C., Clapham, A., *Expertise in the Human Rights Council*. A policy paper prepared under the auspices of the Geneva Academy of International Humanitarian Law and Human Rights, Ginevra, 2010 disponibile a <http://www.geneva-academy.ch/docs/expertise.pdf> ultimo accesso il 11/01/2016.

Marchesi A., Palmisano, G., Il sistema di garanzia dei diritti umani delle Nazioni Unite tra limiti intrinseci e tentativi di riforma, *Costituzionalismo.it* 1/2006 reperibile all'indirizzo <http://www.costituzionalismo.it/articoli/208/> ultimo accesso il 11/01/2016.

McMahon, E. R., *Herding Cats and Sheep: Assessing State and Regional Behavior in the Universal Periodic Review Mechanism of the United Nations Human Rights Council*, 2010, disponibile a [http://www.upr-info.org/sites/default/files/general-document/pdf/-mcmahon\\_herding\\_cats\\_and\\_sheeps\\_july\\_2010.pdf](http://www.upr-info.org/sites/default/files/general-document/pdf/-mcmahon_herding_cats_and_sheeps_july_2010.pdf) ultimo accesso il 15/01/2016

Viola, F., Chiesa, diritti umani e legge naturale in *Dialoghi*, 13 (2), 2013, pp. 93-97 disponibile a: [http://www1.unipa.it/viola/Chiesa %20diritti umani.pdf](http://www1.unipa.it/viola/Chiesa%20diritti%20umani.pdf) ultimo accesso il 11/01/2016.

Viola, F., Diritti e differenze, Dialoghi, (2), 2015 disponibile a:  
[http://www1.unipa.it/viola/Diritti\\_e\\_differenze.pdf](http://www1.unipa.it/viola/Diritti_e_differenze.pdf) ultimo accesso il  
11/01/2016

Viola, F., I diritti umani tra cittadinanza e comunità internazionale,  
«Orientamenti sociali» 1 (1996), disponibile a:  
[http://www1.unipa.it/viola/Cittadinanza\\_diritti.pdf](http://www1.unipa.it/viola/Cittadinanza_diritti.pdf) ultimo accesso il  
11/01/2016.

Decreto 11 marzo 2015, n. 36. Regolamento recante la struttura e la composizione dell'ufficio del Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale. GU Serie Generale n.75 del 31-3-2015.

**Camera dei Deputati**

Legislatura XVII Atto Senato Mozione 1-00007 disponibile a:  
[http://banchedati.camera.it/sindacatoispettivo\\_17/showXhtml.Asp?idAtto=84&stile=6&highLight=1](http://banchedati.camera.it/sindacatoispettivo_17/showXhtml.Asp?idAtto=84&stile=6&highLight=1) ultimo accesso il 11/01/2016

Legislatura XVI Commissione III Seduta di giovedì 20 maggio 2010  
[http://www.camera.it/\\_dati/leg16/lavori/stencomm/03/audiz2/2010/0520/s000r.htm](http://www.camera.it/_dati/leg16/lavori/stencomm/03/audiz2/2010/0520/s000r.htm) ultimo accesso il 11/01/2016

Legislatura XVI Resoconto indagine conoscitiva Commissione III Martedì 16 febbraio 2010 disponibile a:  
[http://leg16.camera.it/461?stenog=\\_dati/leg16/lavori/stencomm/03/indag/violazioni/2010/0216&pagina=s010](http://leg16.camera.it/461?stenog=_dati/leg16/lavori/stencomm/03/indag/violazioni/2010/0216&pagina=s010) ultimo accesso il 11/01/2016

Legislatura XVI Resoconto indagine conoscitiva Commissione III Giovedì 11 marzo 2010 disponibile a:  
[http://leg16.camera.it/461?stenog=\\_dati/leg16/lavori/stencomm/03/indag/violazioni/2010/0311&pagina=s010](http://leg16.camera.it/461?stenog=_dati/leg16/lavori/stencomm/03/indag/violazioni/2010/0311&pagina=s010) ultimo accesso il 11/01/2016

Relazione annuale CIDU al Parlamento XVII legislatura reperibile al sito [http://www.camera.it/\\_dati/leg17/lavori/documentiparlamentari/indiceetesti/121/003\\_RS/INTERO\\_COM.pdf](http://www.camera.it/_dati/leg17/lavori/documentiparlamentari/indiceetesti/121/003_RS/INTERO_COM.pdf) ultimo accesso il 13/01/2016

### **Senato della Repubblica**

Legislatura XVI Indagine conoscitiva sui livelli e i meccanismi di tutela dei diritti umani, vigenti in Italia e nella realtà internazionale. Resoconti Seduta n. 5 disponibile a: <http://www.senato.it/Leg16/3728?indagine=598> ultimo accesso il 11/01/2016

Resoconto sommario n. 44 del 08/05/2014 Commissione straordinaria per la tutela e la promozione dei diritti umani disponibile a: <http://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/frame.jsp?tipodoc=SommComm&leg=17&id=765413> ultimo accesso il 11/01/2016

Atto di Sindacato Ispettivo n° 1-00020 disponibile a: <http://www.parlamento.it/japp/bgt/showdoc/frame.jsp?tipodoc=Sindisp&leg=14&id=27156> ultimo accesso il 11/01/2016

disponibile a: <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/251697.pdf>

Commissione straordinaria per la tutela e la promozione dei diritti umani - Resoconto sommario n. 63 del 03/12/2014 reperibile al sito <https://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/frame.jsp?tipodoc=SommComm&leg=17&id=815108> ultimo accesso il 13/01/2016

Dossier “*Norme per l'adeguamento alle disposizioni dello Statuto istitutivo della Corte penale internazionale*”. disponibile all'indirizzo web [http://www.senato.it/leg/16/BGT/Schede/Ddliter/dossier/36981\\_dossier.htm](http://www.senato.it/leg/16/BGT/Schede/Ddliter/dossier/36981_dossier.htm)

*Il vertice mondiale di New York e la riforma delle Nazioni Unite*, Matarazzo, R., Ronzitti N., (a cura di), Istituto Affari Internazionali (IAI), Roma, Senato della Repubblica, ottobre 2005 (Contributi di Istituti di ricerca specializzati) disponibile a [http://pubblicazioni.iai.it/pdf/Oss\\_Transatlantico/32.pdf](http://pubblicazioni.iai.it/pdf/Oss_Transatlantico/32.pdf) ultimo accesso il 11/01/2016

ALTRO

Agenda italiana dei diritti umani, Centro di ateneo per i diritti umani, Università di Padova, disponibile a: <http://unipd-centrodirittiumani.it/it/database/Agenda-italiana-dei-diritti-umani/821> ultimo accesso il 11/01/2016.

Comunicato stampa, Carrazzone, C., *National human rights institutions: the cornerstone for the promotion and protection of human rights* disponibile a [http://www.volint.it/vis/files/Comitato\\_statement\\_Lisbon\\_Forum\\_2007.pdf](http://www.volint.it/vis/files/Comitato_statement_Lisbon_Forum_2007.pdf)

Chronique ONU, *Les Nations Unies dans un monde uni*, n. 3, 2005 diponibile a: <http://www.un.org/french/pubs/chronique/>

“Genere” voce di dizionario in *Il Devoto-Oli* di Devoto G., Oli G.C., L. Serianni (a cura di), M. Trifone (a cura di), Mondadori education, 2014.

Perfetti, F., *L'ammissione dell'Italia alle Nazioni Unite: il ruolo della diplomazia italiana*, pp. 245-275, reperibile all'indirizzo <http://www.sioi.org/Sioi/perfetti>.

Articolo <http://www.internazionale.it/opinione/luigi-manconi/2015/04/09/legge-tortura> ultimo accesso il 15/01/2016

Relazione esplicativa –della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla lotta contro la tratta di esseri umani, STCE n° 197, 16.V.2005 disponibile a: [https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/trafficking/Source/CETS197\\_%20Italian%20\\_exp%20report.pdf](https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/trafficking/Source/CETS197_%20Italian%20_exp%20report.pdf) ultimo accesso il 15/01/2016.

Résumé de la pratique suivie par les organes des Nations Unies, United Nations Publications, disponibile a: <http://www.un.org/law/repertory/> ultimo accesso il 11/01/2016.

Viola, F., *Diritti umani*, voce di enciclopedia in *Enciclopedia filosofica*, 2006

(vol. 3, pp. 2931-2938), Bompiani, Milano 2006.

Zanghì, C., “Diritti dell'uomo (protezione internazionale dei)” voce di  
enciclopedia (1989) in Enciclopedia Giuridica Treccani  
[http://www.treccani.it/export/sites/default/scuola/dossier/2008/diritti\\_umani/Diritt  
i\\_umani\\_Enciclopedia\\_Giuridica.pdf](http://www.treccani.it/export/sites/default/scuola/dossier/2008/diritti_umani/Diritti_umani_Enciclopedia_Giuridica.pdf)

## APPENDICE