



# Il monitoraggio dei diritti umani

Flaminia Delle Cese  
Avvocata e Legal and Policy Officer  
Coalizione Italiana Libertà e Diritti civili (CILDA)

Corso di perfezionamento in  
Organizzazioni non governative e tutela dei Diritti umani  
Università degli Studi Roma Tre  
25 gennaio 2022

# Programma

- ❖ Introduzione sul monitoraggio dei diritti umani
- ❖ Il monitoraggio nell'ambito delle Nazioni Unite: la Revisione Periodica Universale
  - Cos'è e come funziona la Revisione Periodica Universale
  - L'Italia nell'ambito della Revisione
  - Il ruolo di CILD
  - La risposta del Governo italiano
- ❖ Il monitoraggio nell'ambito del Consiglio d'Europa
  - Il Consiglio d'Europa
  - La Corte Europea dei Diritti dell'Uomo
  - Il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa e la supervisione dell'esecuzione delle sentenze della Corte EDU
  - Il ruolo delle organizzazioni della società civile: le *Rule 9 submissions*  
→ *Focus: il caso Khlaifia et al. c. Italia*

## ❖ Introduzione sul monitoraggio dei diritti umani

### **Tripla natura delle attività di monitoraggio**

- Raccolta di dati di prima mano e ulteriori operazioni sul campo
- Attività di elaborazione e di valutazione dei dati presso gli uffici centrali dei quartieri generali
- Stesura di rapporti nell'ambito di meccanismi di monitoraggio strutturati (Nazioni Unite, Consiglio d'Europa, ecc.)

### **Caratteristiche**

- Attività non statica, ma dinamica, finalizzata ad analizzare l'evoluzione (o involuzione) del quadro dei diritti umani in un certo luogo in un determinato periodo di tempo
- Monitoraggio come punto di partenza - e non punto di arrivo - che rappresenta la base per attività di sensibilizzazione, comunicazione e advocacy

“Monitorare” significa raccogliere informazioni su determinati accadimenti, osservare certi eventi (come elezioni, processi o manifestazioni), visitare quei luoghi che per loro natura possono essere teatro di violazione dei diritti umani e discutere con gli stakeholders istituzionali per ottenere informazioni e approntare rimedi alle situazioni problematiche di cui si è testimoni

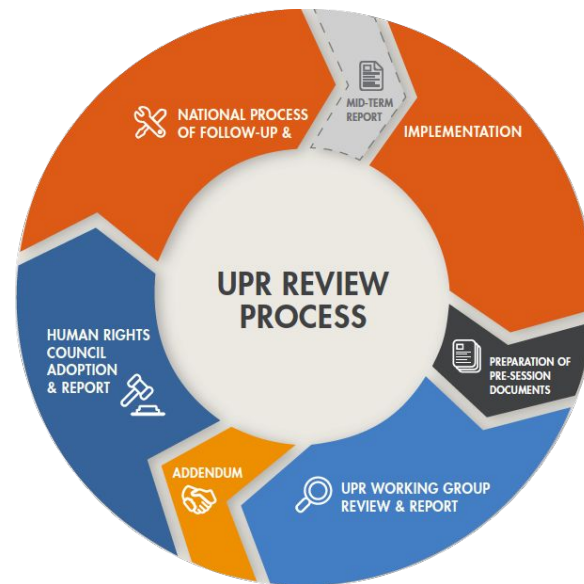
## ❖ Il monitoraggio nell'ambito delle Nazioni Unite: la Revisione Periodica Universale

### Cos'è e come funziona la Revisione Periodica Universale

- La Revisione Periodica Universale (*Universal Periodic Review* o UPR) è un meccanismo di monitoraggio unico nel suo genere che prevede una *revisione* ciclica della situazione dei diritti umani in tutti i 193 Stati membri delle Nazioni Unite
- Meccanismo istituito per mezzo della [Risoluzione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite n. 60/251](#) del 15 marzo 2006 ed entrato in funzione nel 2008
- L'obiettivo finale dell'UPR è il miglioramento della situazione dei diritti umani in ogni Paese per mezzo delle raccomandazioni che gli Stati “raccomandanti” rivolgono allo Stato sotto revisione

## Cos'è e come funziona la Revisione Periodica Universale (segue)

- Meccanismo guidato dagli Stati, che dà ad ogni Stato l'opportunità di esporre come sta adempiendo ai propri obblighi in materia di diritti umani e di sottoporsi ad una revisione paritaria da parte di altri Stati
- Le revisioni sono condotte dal gruppo di lavoro per la UPR (*UPR Working Group*) che consiste nei 47 membri del Consiglio dei Diritti Umani delle Nazioni Unite ([Human Rights Council](#))
- [Cadenza ciclica di quattro anni e mezzo](#); in ciascuna delle tre sessioni annuali vengono esaminati 14 Paesi per un totale di 42 Paesi all'anno



## Fasi della Revisione Periodica Universale

Il processo della Revisione si svolge in due fasi:

La prima, nell'ambito dello *UPR Working Group*, dove hanno diritto di parola soltanto gli Stati, con sedute dedicate ai singoli Paesi esaminati della durata di tre ore e mezzo



La seconda, a livello di sessione plenaria dello *Human Rights Council*, dove possono intervenire anche le organizzazioni non governative

## PRIMA FASE

Si basa su tre tipologie di documenti:

- un rapporto nazionale sulla situazione dei diritti umani nel Paese sotto esame, preparato dallo Stato stesso;
- una compilazione di dieci pagine preparata dall'[Ufficio dell'Alto Commissario per i Diritti Umani](#) (OHCHR) con informazioni provenienti dai comitati di controllo delle convenzioni (*Treaty Bodies*), procedure speciali (relatori speciali, esperti indipendenti e meccanismi assimilati) e agenzie delle Nazioni Unite;
- una compilazione sintetica di informazioni aggiuntive messe a disposizione da altre parti interessate (*"relevant stakeholders"*), incluse le organizzazioni non governative

[Qui](#) un esempio della documentazione raccolta in occasione dell'ultima Revisione dell'Italia nel novembre del 2019

## Svolgimento della prima fase

- La Revisione si svolge attraverso un dialogo interattivo di tre ore e mezza tra lo Stato in esame e gli altri Stati
- Al termine del dialogo viene adottato un documento finale, contenente il rapporto del gruppo di lavoro e la posizione dello Stato in esame sulle raccomandazioni formulate. Il documento contiene la relazione della seduta e si conclude con un elenco di “raccomandazioni” rivolte al paese esaminato, che rappresentano l’aspetto più rilevante dell’esercizio
- Lo Stato interessato può accettare le raccomandazioni ricevute (che dunque risulteranno “*accepted*”) o prenderne nota (“*noted*”). Nel primo caso, lo Stato si impegna a implementare le azioni suggerite dagli Stati raccomandanti; nel secondo caso, invece, non è vincolato a intraprendere azioni per raggiungere gli obiettivi suggeriti



## SECONDA FASE

- La seconda fase della Revisione ha luogo nella prima [sessione plenaria utile](#) del Consiglio dei Diritti Umani, ove viene discusso il rapporto presentato dallo *UPR Working Group* (ed eventualmente l'ulteriore documento nazionale presentato dallo Stato)
- I 60 minuti a disposizione vengono divisi in tre parti:
  - 20 minuti sono riservati al Paese sotto esame
  - 20 minuti sono riservati agli Stati membri del Consiglio o osservatori
  - 20 minuti sono riservati alle ONG
- Il Segretariato redige infine il documento conclusivo ("*outcome of the review*")

## PASSI SUCCESSIVI

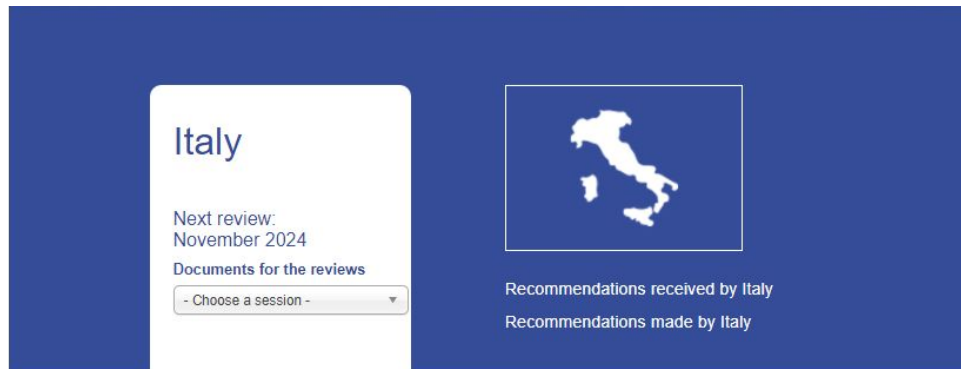
Lo Stato sotto esame ha la responsabilità primaria di implementare le raccomandazioni contenute nel documento conclusivo. La Revisione Periodica Universale assicura che tutti i Paesi siano responsabili dei progressi o dei fallimenti nell'attuazione di queste raccomandazioni. Durante la Revisione successiva, ci si aspetta che lo Stato fornisca informazioni su ciò che ha fatto per attuare le raccomandazioni ricevute durante il precedente ciclo e su qualsiasi ulteriore sviluppo nel campo dei diritti umani.

La comunità internazionale, e in particolare la società civile, è chiamata a fare da testimone rispetto all'(in)attuazione delle raccomandazioni accettate dallo Stato sotto esame. Se necessario, il Consiglio dei Diritti Umani affronta i casi in cui gli Stati non cooperano, potendo decidere le misure da adottare in caso di persistente non cooperazione di uno Stato.

[Qui](#) il database delle raccomandazioni fatte e ricevute dai vari Stati e raccolte dalla ONG [UPR Info](#)

## L'Italia nell'ambito della Revisione Periodica Universale

- L'Italia ha effettuato tre cicli della Revisione Periodica Universale, rispettivamente nel 2010, nel 2014 e 2019
- Nel luglio del 2022 il governo italiano presenterà il rapporto di medio termine
- La prossima Revisione avrà luogo nel 2025

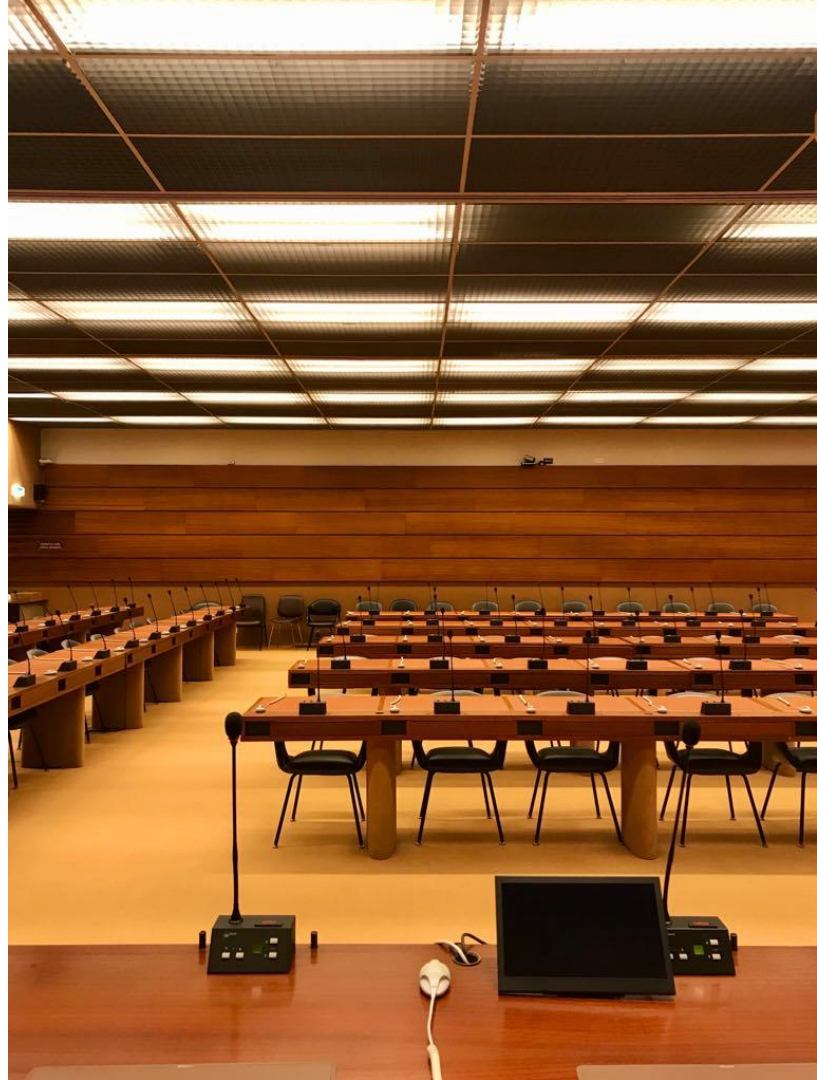


### Timeline for UPR engagement in the current cycle



## Il ruolo di CILD

- ❖ Partecipazione alla [Revisione del 2014](#) per mezzo di una [Joint submission](#)
- ❖ Partecipazione alla Revisione del 2019 per mezzo di:
  - uno [statement](#) presentato in occasione delle [pre-sessioni](#)
  - una [Joint submission](#)



## La risposta del Governo italiano

- **Raccomandazioni ricevute:** 309
- **Raccomandazioni accettate:** 290
- **Raccomandazioni di cui il governo ha preso nota:**  
19, tra cui
  - ❑ Review Law No. 132 of 2018 on the detention of asylum seekers to align it with international refugee law and human rights law
  - ❑ Observe the principle of non-refoulement and provide humanitarian protection for all migrants, especially for those who are not eligible for refugee status but unable to return home

Response	
<input type="checkbox"/> Supported	290
<input type="checkbox"/> Noted	19

Issues		AND	OR
<input type="text" value="Search item"/>	<input type="checkbox"/>		
<input type="checkbox"/> Migrants			59
<input type="checkbox"/> National Human Rights Institution			47
<input type="checkbox"/> Women's rights			45
<input type="checkbox"/> Rights of the Child			27
<input type="checkbox"/> Minority rights			24
<input type="checkbox"/> Discrimination			23
<input type="checkbox"/> Labour rights			23
<input type="checkbox"/> International instruments			22
<input type="checkbox"/> Asylum-seekers - refugees			21
<input type="checkbox"/> Racial discrimination			20
<input type="checkbox"/> Gender-based violence			19
<input type="checkbox"/> Trafficking			19
<input type="checkbox"/> Sexual Orientation and Gender Identity			17
<input type="checkbox"/> Disability rights			16
<input type="checkbox"/> Right to education			15
<input type="checkbox"/> Human rights education and training			12
<input type="checkbox"/> National action plan			10
<input type="checkbox"/> Right to development			10
<input type="checkbox"/> Detention			9

*Raccomandazioni ricevute dall'Italia in occasione dell'ultima Revisione e divise per categoria nel database della ONG UPR Info*

## ❖ Il monitoraggio nell'ambito del Consiglio d'Europa

### Il Consiglio d'Europa

- Istituito nel 1949, il Consiglio d'Europa mira a promuovere convenzioni tra gli Stati membri, aperte anche all'adesione di Stati terzi, volte a favorire l'attuazione di ideali politici e principi comuni, contribuendo al progresso sociale
- Ad oggi conta 47 Stati membri, tra cui i 27 membri dell'Unione Europea
- Tutti gli Stati membri del Consiglio d'Europa sono firmatari della [Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali](#) (CEDU), firmata nel 1950 ed entrata in vigore nel 1953
- Tra gli [obiettivi principali](#) del Consiglio d'Europa troviamo il rafforzamento dei diritti umani. In questo senso, tutti i Paesi che fanno parte del Consiglio d'Europa accettano di essere soggetti a [meccanismi di controllo indipendenti](#) che valutano la conformità ai diritti umani e alle pratiche democratiche

## La Corte Europea dei Diritti dell'Uomo (Corte EDU)

- Istituita nel 1959, si pronuncia sui ricorsi inerenti presunte violazioni dei diritti protetti dalla CEDU
- Le sentenze adottate dalla Corte EDU sono vincolanti per gli Stati interessati, comportando per i governi l'obbligo di modificare la loro legislazione e/o la propria prassi amministrativa per evitare il ripetersi di violazioni
- La Corte EDU non deve essere confusa con la Corte di giustizia dell'Unione Europea, con sede in Lussemburgo, che garantisce il rispetto del diritto comunitario e vigila sull'interpretazione e l'applicazione dei trattati istitutivi dell'Unione europea



## Il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa e la supervisione dell'esecuzione delle sentenze della Corte EDU

Se è vero che gli Stati sono liberi di scegliere le misure più idonee per eseguire le sentenze della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, l'adozione di queste misure non è però svincolata da un controllo esterno. La supervisione dell'esecuzione delle sentenze è infatti affidata al [Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa](#), un organo diplomatico composto dai rappresentanti di tutti i 47 Stati membri del Consiglio d'Europa. Esso, supportato dal Dipartimento per l'esecuzione delle sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo, è chiamato a verificare che lo Stato condannato abbia rimosso gli effetti della violazione sul ricorrente e abbia adottato misure idonee a evitare che vengano ripetute violazioni analoghe.

Al Comitato dei Ministri viene dunque affidata la supervisione dello stato di attuazione delle sentenze della Corte EDU: in quest'ottica, questo organo instaura una collaborazione con lo Stato destinatario delle sentenze, al quale può richiedere informazioni circa le misure e i tempi previsti per la loro esecuzione. Qualora lo Stato risulti gravemente inadempiente il Comitato dei Ministri può decidere, in casi estremi, di sospenderlo dalla rappresentanza nel Consiglio d'Europa o di invitarlo a ritirarsi.



## Il processo di esecuzione delle sentenze della Corte EDU

- Quando la Corte Europea dei Diritti dell’Uomo condanna uno Stato, quest’ultimo deve innanzitutto inviare al Comitato dei Ministri un Piano di Azione (*Action Plan*) nel quale spiega che misure intende adottare affinché la violazione per cui è stato condannato non si ripeta
- Quando ritiene di aver fatto tutto il possibile per raggiungere questo scopo, lo Stato deve poi inviare al Comitato un Report d’Azione (*Action Report*)

Dal 2011 il Comitato dei Ministri ha introdotto un sistema di supervisione dell’esecuzione delle sentenze “a doppio binario” volto ad aumentare l’efficienza e la trasparenza del procedimento. Questo sistema prevede una differenziazione tra i casi sottoposti a supervisione “standard” e quelli sottoposti a supervisione “rafforzata” (“*enhanced*”)

## Il ruolo delle organizzazioni della società civile: le *Rule 9 submissions*

- Gli Stati non sono gli unici soggetti a poter informare il Comitato dei Ministri sugli sviluppi dell'esecuzione delle sentenze. Anche le vittime, le ONG, le *National Human Rights Institutions* e gli organismi internazionali possono avere voce in capitolo
- Questi soggetti possono infatti inviare al Comitato delle comunicazioni scritte in cui forniscono informazioni, dati e raccomandazioni relative al problema che ha portato alla condanna del Paese. Questa possibilità di intervento è prevista dalla regola 9.2 delle [Regole di procedura del Comitato dei Ministri](#) e per questo le comunicazioni redatte da ONG e altri attori sono dette "*Rule 9 submissions*"
- Le informazioni sullo stato di esecuzione e i documenti relativi ai casi pendenti sono disponibili tramite la piattaforma [HUDOC EXEC](#)

## Il ruolo delle organizzazioni della società civile: le *Rule 9 submissions* (segue)

Con l'obiettivo di evitare la chiusura della supervisione dell'esecuzione di alcuni importanti casi CILD, con il supporto dello [European Implementation Network](#) (EIN) di cui fa parte, ha dunque iniziato un lavoro di monitoraggio delle sentenze della Corte e ha finora inviato al Comitato dei Ministri delle comunicazioni relativamente ai seguenti casi:

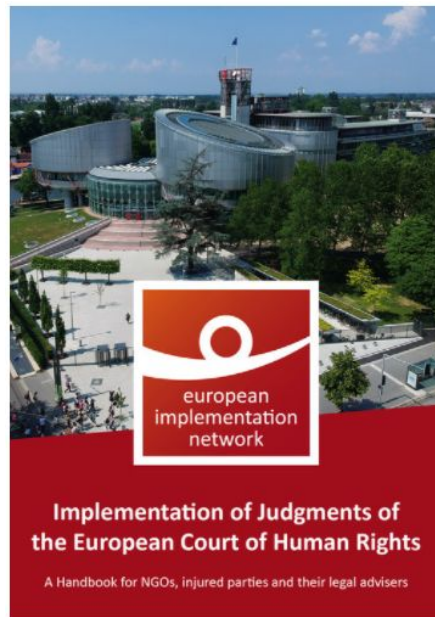
- [Khlaifia et al. c. Italia](#) (in tema di privazione della libertà personale)
- [Cestaro c. Italia](#) (in tema di tortura)
- [Arnoldi c. Italia](#) (in tema di accesso alla giustizia e durata eccessiva dei procedimenti)

La lista dei casi di condanna dell'Italia che sono ancora in attesa di esecuzione è disponibile [qui](#)

## Il ruolo delle organizzazioni della società civile: le *Rule 9 submissions* (segue)

Lo European Implementation Network ha inoltre pubblicato una serie di informazioni che mirano a mostrare [il livello di compliance dei vari Stati nell'esecuzione delle sentenze della Corte](#). Per quanto riguarda l'Italia, grazie alla mappa interattiva realizzata da questa organizzazione, sappiamo che al momento [il nostro paese non ha ancora eseguito il 58% dei leading cases degli ultimi 10 anni](#).

Il Network fornisce un supporto fondamentale ai propri membri segnalando i casi che il Comitato dei Ministri sta supervisionando e assistendo le ONG nella redazione delle comunicazioni da indirizzare a questo organo, anche tramite risorse quali l'[Handbook sull'esecuzione delle sentenze della Corte EDU](#) e la [Guida sulle Rule 9 submissions](#).



→ *Focus: il caso Khlaifia et al. c. Italia*

- Nel 2016, nel caso *Khlaifia et al. c. Italia*, [la CEDU ha condannato l'Italia](#) per la detenzione arbitraria di cittadini stranieri nell'allora Centro di soccorso e prima accoglienza di Contrada Imbriacola (oggi hotspot) a Lampedusa e poi a bordo delle navi Vincent e Audacia ormeggiate al largo delle coste siciliane e per l'assenza di mezzi di ricorso effettivo contro tale trattenimento. La Corte ha osservato che la detenzione dei ricorrenti, tre cittadini tunisini arrivati in Italia fra il 16 e il 17 settembre del 2011, fosse avvenuta senza l'intervento di un giudice e senza una base legale
- La Grande Camera della Corte EDU, con la sentenza del 15 dicembre del 2016, si è espressa rilevando la violazione dell'articolo 5, comm1, 2 e 4 (Diritto alla libertà e alla sicurezza) e dell'articolo 13 (Diritto a un ricorso effettivo) in combinato disposto con l'articolo 3 della CEDU (Divieto di tortura e di trattamenti inumani e degradanti)

→ *Focus: il caso Khlaifia et al. c. Italia (segue)*

- Nel corso del processo di supervisione, a fronte delle richieste del Comitato dei Ministri, il Governo italiano ha presentato tre differenti comunicazioni e ha infine richiesto nel febbraio 2019 [la chiusura della procedura di supervisione](#) sostenendo di aver adottato tutte le misure necessarie ad evitare il ripetersi di violazioni inerenti al trattenimento in hotspot
- CILD e altre organizzazioni della società civile sono intervenute nel procedimento per mezzo di molteplici *Rule 9 Submissions* segnalando, da ultimo, la persistenza dell'[assenza di base legale per il trattenimento dei migranti negli hotspot](#) e [il perdurare dell'assenza di rimedi interni per denunciare maltrattamenti o le condizioni di detenzione all'interno di tali strutture](#)
- Tuttavia nel dicembre del 2021 il Comitato dei Ministri ha deciso di [chiudere la supervisione del caso](#), sostenendo che non fossero necessarie ulteriori misure individuali e generali nel caso in esame, ma esprimendo anche “la sua forte aspettativa che le autorità prendano in considerazione le preoccupazioni sollevate dalla società civile in questo caso e adottino tutte le misure necessarie per garantire che il nuovo quadro giuridico sia applicato rigorosamente e coerentemente nel pieno rispetto dei requisiti della CEDU”

# Grazie per l'attenzione!

## Contatti

E-mail: [flaminia@cild.eu](mailto:flaminia@cild.eu)

Twitter: [Flaminia\\_DC](#)

LinkedIn: [Flaminia Delle Cese](#)