



Ordine internazionale e diritti umani

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

OSSERVATORIO SUL CONSIGLIO DEI DIRITTI UMANI N. 2/2016

1. UN BILANCIO CIRCA L'ATTUAZIONE DEI PATTI INTERNAZIONALI DELLE NAZIONI UNITE SUI DIRITTI CIVILI, POLITICI, ECONOMICI, SOCIALI E CULTURALI NELLA CELEBRAZIONE DEL CINQUANTENARIO DALL'ENTRATA IN VIGORE

1. Alcune considerazioni preliminari sul valore intrinseco del dispositivo dei Patti Internazionali delle Nazioni Unite sui diritti civili, politici, economici, sociali e culturali in considerazione della celebrazione del cinquantenario dall'entrata in vigore

Nella configurazione iniziale della disciplina del diritto internazionale dei diritti umani, pur richiamando i principi basilari introdotti nei primi anni dalla nascita dell'Organizzazione delle Nazioni Unite e più precisamente le fattispecie giuridiche enunciate nella Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo adottata dall'Assemblea generale il 10 dicembre 1948 con [Risoluzione 217](#), i fondamentali trattati che hanno costituito *in nuce* il processo codificatorio della disciplina in parola sono stati i due Patti Internazionali sui [diritti civili e politici](#), e sui [diritti economici, sociali e culturali](#).

Il percorso negoziale condotto in via parallela a partire dal 1966 e conclusosi soltanto dieci anni dopo, in conseguenza del raggiungimento del numero di firme e del deposito delle ratifiche richieste per l'entrata in vigore, esemplifica una timida attenzione degli Stati allora membri del sistema onusiano per il dispositivo dei due Patti e, soprattutto, per le modalità attraverso le quali la *Human Rights Machinery* di Ginevra avrebbe approntato il monitoraggio periodico in ordine all'attuazione concreta degli impegni assunti dalle Parti contraenti.

Se, invero, unico meccanismo originario comune ad entrambi i Patti è stato quello che imputa a carico degli Stati parti di presentare e di discutere davanti ai rispettivi organi di controllo i rapporti nazionali quadriennali, ulteriori procedure sono state previste diversamente in ciascuno di essi a garanzia del rispetto degli impegni convenzionali sul piano domestico e, ancora, in questa sede non si può tralasciare il fatto che, in fase di manifestazione della volontà a rispettare e ad eseguire detti impegni, alcuni Stati parti hanno reputato opportuno apporre riserve o depositare dichiarazioni interpretative, con il fine ultimo di delimitare, se non di limitare, la piena efficacia degli effetti derivanti dall'applicazione dei Patti Internazionali sul piano interno.

Tutti gli aspetti ora menzionati meritano innanzitutto un'attenta riflessione, funzionale non soltanto per la piena comprensione del processo di costruzione del diritto internazionale dei diritti umani in termini di verifica del rispetto e della protezione dei diritti civili, politici, economici, sociali e culturali, ma anche per la formulazione di apprezzamenti

o di critiche circa la reale portata giuridica dei Patti Internazionali nella dimensione attuativa domestica. Questa riflessione è stata promossa nel dibattito di alto livello che si è tenuto nell'ambito dei lavori della [31^a Sessione](#) ordinaria del Consiglio dei Diritti Umani a Ginevra, il 1° marzo 2016 con il coinvolgimento e l'interessante contributo, in qualità di relatori, dei membri dei Comitati di controllo dei due Patti, dei rappresentanti governativi della Federazione russa, di esperti accademici e di rappresentanti della società civile.

2. Il dibattito sui Patti Internazionali nel quadro dei lavori della 31^a Sessione del Consiglio dei Diritti Umani con focus sulla universalità, indivisibilità, interdipendenza ed interrelazione dei diritti umani

La lunga e complessa discussione alimentata dalla dottrina in ordine all'elemento del vincolo giuridico sulla scorta della natura della fattispecie giuridica enunciata dapprima nella Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo e poi in uno dei due Patti Internazionali è stata richiamata sin dall'inizio del dibattito di alto livello da ciascuno dei relatori che vi hanno preso parte, in una prospettiva che va ben oltre il ragionamento speculativo. Invero la universalità, l'indivisibilità, l'interdipendenza e l'interrelazione tra diritti civili, politici, economici, sociali e culturali è stata non soltanto ribadita da tutti gli Stati membri del sistema onusiano presenti alla Conferenza di Vienna del 1993, ma anche dagli organismi della *Human Rights Machinery* di Ginevra che, a partire dall'entrata in vigore del sesto strumento costitutivo del diritto internazionale dei diritti umani, la Convenzione sui diritti del fanciullo, hanno sottolineato l'importanza di ogni singolo diritto o libertà soltanto in una dimensione complessa. In altre parole tanto i Comitati di controllo delle principali Convenzioni allora in vigore (completate, in una fase successiva, dagli strumenti giuridici più recenti: la Convenzione sui diritti delle persone con disabilità, la Convenzione sui diritti dei lavoratori migranti e delle loro famiglie, la Convenzione sulle sparizioni forzate) quanto le Procedure Speciali hanno sempre raccomandato agli Stati parti di attuare quanto in esse prescritto in termini di fattispecie a titolarità individuale e collettiva in modo bilanciato e complementare.

Quest'ultima osservazione è stata fatta propria dal Presidente del Consiglio dei Diritti Umani, Choi Kyonglim, e dall'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i Diritti Umani, Zeid Ra'ad Al Hussein, in occasione appunto della celebrazione del 50° anniversario dall'entrata in vigore dei due Patti Internazionali.

Ricordando il contesto nel quale ha preso avvio il processo negoziale che ha condotto all'adozione non di un unico documento bensì di due strumenti convenzionali apparentemente distinti, in funzione della determinazione delle modalità più idonee per assicurarne il pieno rispetto e la completa esecuzione, l'Alto Commissario ha ricostruito i principali passaggi che ne hanno contraddistinto la fase attuativa: la memoria collettiva degli eventi caratterizzanti il secondo conflitto mondiale e le difficoltà pratiche incontrate dagli Stati nella ricostruzione dei propri assetti strutturali, politici, economici e sociali nel dopoguerra sono alla base dell'affermazione della protezione dei diritti umani delle nazioni e dei popoli, per assicurare la pace e la sicurezza internazionale e per favorire un soddisfacente e sostenibile processo di sviluppo: *«What connects us is much stronger than what divides us. People everywhere, have the same hopes and the same rights. [...] Civil, political, economic, social and cultural rights work together, amplifying each other. They build up a virtuous spiral that primes the forces of sustainable development and peace».*

Eppure questa condizione diffusa non può ritenersi, ancora oggi, raggiunta in ogni parte del globo: dal punto di vista prettamente tecnico-giuridico 27 su 194 Stati membri non hanno ratificato entrambi i Patti Internazionali.

Più in dettaglio, per quanto concerne il Patto Internazionale sui diritti civili e politici, le Parti contraenti sono 168, a cui si aggiungono 7 firmatari e ben 22 Stati membri delle Nazioni Unite non hanno avviato alcun processo di firma o ratifica (tra cui si segnalano, la Santa Sede, la Malesia, il Myanmar, l'Oman, il Qatar, l'Arabia Saudita, Singapore, il Sud Sudan e gli Emirati Arabi Uniti). Va segnalato che non tutte le Parti Contraenti hanno depositato la dichiarazione funzionale all'accettazione della competenza del Comitato di controllo per la ricezione e l'esame delle comunicazioni trasmesse da individui vittime della violazione di una o più fattispecie enunciate nel Patto medesimo.

In relazione, invece, al Patto Internazionale sui diritti economici, sociali e culturali, le Parti contraenti sono 164, a cui si aggiungono 6 firmatari e in questo ambito aumenta il numero di Stati membri delle Nazioni Unite che non hanno né firmato né ratificato il Patto in parola (27, tra i quali vi sono: Botswana, Santa Sede, Malesia, Mozambico, Oman, Qatar, Arabia Saudita, Singapore, Sud Sudan ed Emirati Arabi Uniti).

Gli Stati 'virtuosi', nei pregressi cinque decenni, hanno promulgato un ampio numero di misure legislative volte ad incidere sul proprio apparato costituzionale, depositario dei principi basilari a fondamento della protezione e della promozione dei diritti umani al livello nazionale, in linea con quanto prescritto nei Patti Internazionali. Ma ad una apprezzabile qualità attuativa non si è affatto accompagnato un significativo incremento quantitativo delle Parti contraenti dei Patti.

Va poi precisato che le stesse Parti, come già si menzionava *supra*, hanno manifestato tale volontà talora in modo parziale, depositando all'atto di ratifica strumenti di riserva o dichiarazioni interpretative, depotenziandone in questo modo la piena attuazione sul piano interno. Nella prospettiva politica, l'Alto Commissario ha ricordato come i ripetuti episodi che si registrano in un alto numero di Stati membri testimoniano le criticità inerenti detta attuazione, nonostante i meccanismi di monitoraggio approntati dai Comitati di controllo dei due Patti Internazionali, il Comitato dei Diritti dell'Uomo ed il Comitato dei diritti economici, sociali e culturali, abbiano esercitato il rispettivo mandato in modo appropriato.

Particolarmente degno di nota è stato l'intervento, nel dibattito di alto livello, del Vice Ministro degli Affari Esteri della Federazione Russa, Gennady Gatilov, *co-sponsor* dell'evento.

Se si rammenta la chiara posizione assunta dall'allora Unione delle Repubbliche Socialiste Sovietiche in fase di adozione della Risoluzione n. 217 del 10 dicembre 1948 in sede di Assemblea generale delle Nazioni Unite – posizione contraria, è facile comprendere oggi le sue parole. In un contesto post-distensione, nel quale riemergono contrasti ancora non del tutto sopiti, egli ha fatto riferimento al difficile negoziato per la compilazione ed adozione dei due Patti Internazionali, al peso giuridico (*rectius*, politico) prevalente assunto dai diritti civili e politici rispetto ai diritti economici, sociali e culturali, al passaggio della Conferenza di Vienna. Ancora ha richiamato l'opportunità di un rafforzamento dell'assetto intergovernativo multilaterale in funzione del respingimento di un'impronta 'double standard', per assicurare il pieno godimento di tutte le fattispecie, a prescindere dalla categorizzazione di appartenenza e tuttavia concependo la portata materiale dei Patti Internazionali in una visione tanto olistica quanto relativa, ovvero in rapporto al parametro della diversità culturale e civile di ogni popolazione.

Le osservazioni del Vice Ministro sono state formulate in modo ancora più circostanziato dal Segretario del Comitato sulla Legislazione Costituzionale e la costruzione dell'apparato statale, organismo che opera nel quadro del Consiglio all'interno dell'Assemblea federale della Russia, Andrey Klishas, che è intervenuto in qualità di relatore nel dibattito. Klishas ha affermato in via preliminare come l'introduzione del concetto dello Stato sociale sia alla base della Carta costituzionale russa, assicurando pertanto l'attribuzione di un adeguato rilievo giuridico ai diritti economici, sociali e culturali. Ciò nondimeno, nella stessa Carta costituzionale sono stati inclusi i diritti civili e politici e, tra questi, il principio di autodeterminazione, affinché la produzione legislativa che ne è derivata sia stata ispirata nel complesso da tutte le categorie di fattispecie enumerate in entrambi i Patti Internazionali. Se ciò è vero, è anche plausibile osservare – come d'altronde anticipato dai due rappresentanti del sistema onusiano – quanto l'enunciazione concettuale di un diritto o di una libertà possa essere seguita da una apprezzabile o difficile attuazione dello stesso, soprattutto in un assetto di tipo federale: lo stesso Segretario ha affermato d'altronde che *«It was not just a question of having provisions for social rights but mechanisms to implement them»*, sebbene *«the main burden of protecting rights was on the legal system»* dunque *«Respecting State sovereignty was therefore an essential element for ensuring human rights and fundamental freedoms»*, ancorché in una visione che riconduce il sistema nazionale agli apparati sovranazionali, regionali ed universali, nel cui ambito gli strumenti giuridici costitutivi del diritto internazionale dei diritti umani sono stati negoziati ed adottati.

3. Il dibattito sui Patti Internazionali nella dimensione attuativa: il contributo 'tecnico' dei Comitati di controllo e delle Procedure Speciali della Human Rights Machinery

La celebrazione del 50° anniversario dell'entrata in vigore dei due Patti Internazionali è stata affrontata nel corso del dibattito di alto livello sotto il profilo prettamente tecnico da parte dei Presidenti dei due Comitati di controllo, sopra richiamati, Fabián Omar Salvioli e Waleed Sadi, e del già Relatore Speciale per il tema del diritto all'acqua oggi Presidente esecutivo della *Sanitation and Water for All Partnership* Catarina de Albuquerque.

Il Comitato dei Diritti dell'Uomo, immediatamente al termine della Guerra fredda e all'indomani della Conferenza di Vienna del 1993, ha esercitato il suo mandato di monitoraggio dell'attuazione dei diritti e delle libertà enunciati nel Patto Internazionale sui diritti civili e politici negli Stati parti muovendo dalla oramai riconosciuta universalità ed indivisibilità di tutte le fattispecie giuridiche disciplinate dal diritto internazionale dei diritti umani. Ciò ha portato, nella dimensione della titolarità, anche al riconoscimento della interdipendenza di dette fattispecie, nei termini in cui – come sostenuto da Salvioli – *«the enjoyment of one human right relied on a person being able to enjoy all human rights»*. Ed è da questo presupposto che, attraverso l'azione raccomandatoria del Comitato, rappresentata dalle c.d. Osservazioni Conclusive quale documento adottato al termine della discussione dei rispettivi Rapporti periodici, gli Stati parti hanno dovuto operare in funzione del rafforzamento della giustiziabilità dei diritti in parola, in specie di quelli di prima generazione. Soltanto attraverso il potenziamento dei prerequisiti legislativi e delle procedure giudiziarie in essere negli assetti nazionali, ancorché parzialmente soddisfacenti quanto al livello di protezione dei diritti violati a tutela delle vittime, è stato possibile consolidare gli apparati ed i meccanismi giurisdizionali creati al livello sovranazionale, regionale (europeo, africano e latino-americano) ed universale.

Il Comitato competente per il monitoraggio circa l'attuazione del Patto Internazionale sui diritti economici, sociali e culturali ha incontrato molteplici ostacoli durante la Guerra fredda per assicurare una adeguata protezione delle fattispecie giuridiche di seconda generazione, soprattutto per la posizione di contrasto manifestata da alcuni Stati membri che, pur riconoscendo la rilevanza giuridica degli stessi in quanto riproduzione delle disposizioni costitutive della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, non avevano accettato l'idea negoziale tradottasi nella compilazione di due distinti strumenti convenzionali, il secondo dei quali implicante obblighi di risultato più difficilmente conseguibili. Ben si può condividere, in effetti, quanto affermato dal Presidente del Comitato nel corso del dibattito in riferimento alla recente portata innovativa assunta dal Patto, non certo correlata al riconoscimento della universalità, indivisibilità ed interdipendenza tra diritti civili, politici, economici, sociali e culturali a conclusione della Conferenza di Vienna, bensì al concepimento di una reale ed efficace giustiziabilità dei secondi assicurata attraverso l'adozione e l'apertura alla firma del Protocollo Opzionale al Patto Internazionale in parola che dispone circa la facoltà di presentare comunicazioni individuali e collettive al Comitato di controllo a seguito della violazione di una o più fattispecie disciplinate dal dispositivo. In questo modo, ad esclusione delle disposizioni che implicano un'attuazione progressiva e la cui compressione non potrà indurre facilmente l'organismo a pronunciarsi in favore della tutela delle vittime, è evidente il potenziamento del ruolo e del mandato operativo del Comitato: ad avviso di Sadi, esso dovrebbe essere ancor più incentivato mediante una complessiva razionalizzazione delle modalità e della tempistica del monitoraggio, dell'impatto delle c.d. Osservazioni Conclusive nel contesto nazionale di riferimento, dell'attenzione richiesta agli Stati parti circa i contenuti dei Commenti Generali (documenti elaborati ed adottati dal Comitato al fine di facilitare la comprensione ed attualizzazione il contenuto del Patto Internazionale in funzione di una più efficace prevenzione delle ipotesi di violazione delle sue disposizioni). Escludendosi nella fase attuale un percorso atto ad emendare i due Patti internazionali per un eventuale accorpamento della disciplina convenzionale in un unico strumento, la proposta di Sadi, alquanto innovativa, è quella di creare un solo Comitato di controllo risultante dalla fusione dei due esistenti: tale proposta muove da una considerazione di base che già vede i due organismi di controllo cooperare fattivamente in modo coordinato e complementare, in via formale ed informale, attraverso opportuni richiami alla prassi confidenziale e pubblica.

Il contributo offerto infine da Catarina de Albuquerque poggia sulle nuove chiavi di lettura dei due Patti Internazionali al compimento del cinquantennio della loro entrata in vigore. La categorizzazione concettuale tra diritti di prima e di seconda generazione è senza dubbio frutto della considerazione iniziale in ordine alla natura giustiziabile dei diritti civili e politici rispetto ai diritti economici, sociali e culturali: il superamento di tale sbilanciamento è stato in parte reso possibile attraverso la negoziazione e l'adozione del Protocollo Opzionale al Patto Internazionale sui diritti economici, sociali e culturali. Nonostante ciò, persistono e sono registrate in misura progressivamente esponenziale violazioni dei diritti sia di prima che di seconda generazione, consequenziali al mancato rispetto del principio di non discriminazione, comprimendo in tal modo le c.d. categorie vulnerabili. In questo contesto, una attuale reiterazione della predetta distinzione categoriale appare oramai obsoleta: ciò su cui gli Stati parti dei Patti Internazionali sono chiamati ad intervenire con forza è l'aspetto procedurale, ovvero la garanzia di un adeguato standard di protezione dei diritti civili, politici, economici, sociali e culturali, per prevenire ogni forma di frammentazione della loro tutela e per incentivarne una idonea giustiziabilità da parte

dell'apparato nazionale. Ipotizzare che, dal piano nazionale così delineato, sia possibile operare anche nel sistema onusiano per la creazione di un unico Comitato di controllo circa l'attuazione delle disposizioni contenute in entrambi i Patti Internazionali è un esercizio molto complesso ma non impossibile, ad avviso della de Albuquerque: constatando che già i due organismi lavorano in modo coordinato e complementare, gli accorgimenti e le soluzioni di natura tecnico-normativa dovranno essere forniti dagli Stati parti a cui si rimette dunque la responsabilità di avviare tale processo.

4. Il dibattito sui Patti Internazionali: il contributo degli Stati membri

Nel corso del dibattito di alto livello hanno preso la parola i rappresentanti degli Stati membri del Consiglio dei Diritti Umani, formulando interessanti osservazioni circa i risultati – positivi, parziali o negativi – riscontrati in ordine all'attuazione del diritto internazionale dei diritti umani rappresentato dai due Patti Internazionali.

Alcuni hanno sostenuto l'importanza di proseguire nel contrastare ogni forma di categorizzazione, sia concettuale che operativa, in funzione della protezione e della promozione dei diritti civili, politici, economici, sociali e culturali (Brasile, Botswana, Colombia, Federazione russa, Filippine, Unione europea, Venezuela), mentre altri hanno richiamato l'attenzione sul peso specifico che alcune fattispecie assumono in relazione al contesto nazionale di riferimento (Cina, Kirghizistan, Vietnam), incidendo pertanto sulla necessità di tutelarle con maggior riguardo.

In questa prospettiva, sono stati particolarmente mirati gli interventi della Finlandia (in rappresentanza della Danimarca, dell'Islanda, della Norvegia e della Svezia), del Pakistan (in rappresentanza dell'Organizzazione della Cooperazione Islamica) e del Sud Africa, focalizzati sulla potenziale violazione del principio di non discriminazione, che si traduce nella compressione dei diritti individuali in modo sbilanciato rispetto alla salvaguardia della sicurezza e dell'ordine pubblico, come anche nella perpetrazione di atti a danno delle categorie vulnerabili, in specie nella dimensione di genere. Su tali temi il contributo dei Comitati di controllo è stato ritenuto fondamentale dal Messico, al di là di ogni considerazione o valutazione di natura politica, come sostenuto dall'Iran.

Fermo restando l'impegno di alcuni Stati per la migliore attuazione del diritto internazionale dei diritti umani a partire dall'assetto costituzionale, nel quale è stata superata la distinzione categoriale tra diritti di prima e di seconda generazione (Bolivia, Ecuador), è evidente che la celebrazione del 50° anniversario dell'entrata in vigore dei due Patti Internazionali potrebbe e dovrebbe essere considerata un nuovo punto di partenza per il raggiungimento di un maggiore numero di ratifiche, in particolare da parte degli Stati membri dello stesso Consiglio dei Diritti Umani – come giustamente osservato dalla Namibia e dall'Indonesia – promuovendone una adeguata conoscenza, comprensione ed attuazione (Francia, India, Malesia, Pakistan, Sudan). In questa direzione occorrerà dunque valutare il rafforzamento dei meccanismi di controllo propri del sistema onusiano (Australia, Olanda, Slovenia – in rappresentanza dell'Austria, del Liechtenstein e della Svizzera), in modo complementare rispetto alle procedure approntate nei molteplici sistemi regionali di appartenenza (Romania) e con il supporto della società civile, che indubbiamente contribuisce in modo specifico per la qualità del monitoraggio dei sistemi-paese.

5. *Alcune osservazioni conclusive in una nuova prospettiva dottrinale*

Nel dibattito di alto livello un'attenzione particolare deve essere riservata infine al contributo offerto dal Prof. Sakiko Fukuda-Parr, che è intervenuto in qualità di relatore osservando come soltanto una adeguata protezione e promozione dei diritti umani, di prima e di seconda generazione, può tradursi in un reale processo di sviluppo per il benessere delle popolazioni a livello globale. In altre parole egli ha voluto richiamare, per una loro adeguata applicazione, i principi dell'universalità, dell'indivisibilità, dell'interdipendenza e dell'interrelazione tra i diritti civili, politici, economici, sociali e culturali includendovi anche i diritti di terza generazione, in particolare il diritto allo sviluppo.

In tutti i più recenti documenti ufficiali elaborati ed adottati nel quadro sistemico onusiano, sia a Ginevra che a New York, il peso giuridico specifico dei due Patti Internazionali è stato menzionato in quanto fondamentale per la conduzione del futuro processo di natura cooperativa globale introdotto nell'Agenda per lo Sviluppo Sostenibile 2030 e per il conseguimento dei nuovi Obiettivi di Sviluppo Sostenibile.

Sebbene il dibattito accademico – ha affermato Fukuda-Parr – sia stato contraddistinto da un diffuso scetticismo quanto alla rilevanza del diritto internazionale dei diritti umani quale «*vector of social change*», egli rimane dell'idea che le rivendicazioni formulate a titolo sia individuale che collettivo, nei Paesi sviluppati ed in via di sviluppo, per un processo di crescita e di benessere diffuso siano strettamente correlate alla richiesta di maggiore tutela dei diritti umani. Soltanto se ogni Stato membro provvederà in tal senso, ancorché in una visione 'relativa' sì alle sue proprie condizioni di sviluppo ma pur sempre caratterizzata da una impostazione integrata, interdipendente, indivisibile ed universale, allora la protezione e la promozione dei diritti umani, siano essi civili, politici, economici, sociali e culturali, di prima, di seconda o di terza generazione, sarà un obiettivo omnicomprensivo che l'intera Comunità internazionale dovrà perseguire in modo mirato e continuativo negli anni a venire.

CRISTIANA CARLETTI