



OSSERVATORIO SUL CONSIGLIO DEI DIRITTI UMANI N. 4/2017

1. LA MULTIDIMENSIONALITÀ DEL TEMA DELLA PROMOZIONE E DELLA PROTEZIONE DEI DIRITTI UMANI NEI LAVORI DEL COMITATO CONSULTIVO DEL CONSIGLIO DEI DIRITTI UMANI (GINEVRA, 7-11 AGOSTO 2017)

1. *La Human Rights Machinery di Ginevra: composizione e mandato del Comitato Consultivo del Consiglio dei Diritti Umani*

Sinora in questo Osservatorio sono state condotte analisi inerenti l'attività propria del Consiglio dei Diritti Umani e, in via principale, degli organismi che costituiscono la *Human Rights Machinery* ginevrina in considerazione del rispettivo mandato, ad essi affidato dallo stesso Consiglio, di natura geografica o tematica. Talora è stato fatto rinvio ai *Treaty Bodies*, il cui apparato e la cui funzione attengono in modo specifico al dispositivo dei principali strumenti giuridici convenzionali vigenti nella materia del diritto internazionale dei diritti umani.

Nel presente contributo pare opportuno focalizzare l'attenzione su un ulteriore organismo, il quale assume un ruolo importante ai fini della determinazione delle priorità dell'agenda del Consiglio dei Diritti Umani nella conduzione delle sue competenze ordinarie e periodiche o, anche, straordinarie ed emergenziali. Si vuol fare riferimento al Comitato Consultivo, istituito con [Risoluzione n. 5/1](#), paragrafi 65-84.

Il Comitato è composto da 18 membri, i quali siedono in qualità di esperti indipendenti, seppur nel rispetto del principio della equa rappresentanza delle aree geografiche di provenienza definite dal sistema onusiano. La professionalità dei membri risponde pertanto ad un criterio di complementarità, a fronte di diverse conoscenze ed esperienze della disciplina del diritto internazionale dei diritti umani. Essi sono proposti dagli Stati membri e vengono eletti in seno al Comitato dal Consiglio per un incarico di durata triennale, rinnovabile.

Il Comitato viene convocato in sessione in due occasioni durante l'arco dell'anno: è evidente che la sua funzione consultiva istruisca l'attività del Consiglio a partire dal mese di febbraio per la preparazione di tutti i materiali principali e sussidiari che costituiranno materialmente l'agenda della sessione del Consiglio di marzo (c.d. *Main session*); una seconda sessione - come quella che sarà esaminata a breve - ha luogo in genere nel mese di agosto, al fine di completare i dossier oggetto di dibattito ed offrire al Consiglio ulteriori e più

aggiornati spunti di riflessione in linea con il lavoro già condotto nella *Main session* e nella prospettiva della futura sessione annuale del Consiglio.

Nel mandato del Comitato si includono le seguenti funzioni: assistere il Consiglio in termini di conduzione di attività di studio e ricerca, in via autonoma o complementare rispetto a processi simili affidati ad altri organismi della *Human Rights Machinery*; formulare proposte di studio e ricerca su argomenti nuovi, pur sempre nel quadro delle competenze del Consiglio dei Diritti Umani; focalizzare il proprio supporto al Consiglio in una dimensione tematica, in funzione della promozione e della protezione dei diritti umani, escludendosi ogni esercizio di produzione normativa diretta.

2. I lavori della 19^a Sessione del Comitato Consultivo (Ginevra, 7-11 agosto 2017): la promozione e la protezione dei diritti umani in una prospettiva multidimensionale

Il Comitato Consultivo si è riunito nella sua 19^a Sessione a Ginevra dal 7 all'11 agosto 2017. All'apertura dei lavori è stata richiamata la stretta relazione cooperativa con l'Ufficio dell'Alto Commissario per i Diritti Umani: invero la previsione di un rinnovato approccio dell'Ufficio, tradotto in un'apposita strategia per il periodo 2018-2021, include numerosi suggerimenti tematici provenienti dal Comitato Consultivo. Tra questi si segnala la rilevanza assunta dal principio desunto dall'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile: il "leaving no one behind" è applicabile ad ogni ambito tematico inerente la materia dei diritti umani, con particolare riferimento alle categorie di soggetti vulnerabili, alle situazioni complesse ai fini della prevenzione del conflitto, delle forme di violenza e del sentimento di insicurezza diffusa nelle popolazioni, alle opportunità di informare e sensibilizzare l'opinione pubblica mondiale sulla situazione dei diritti umani a livello globale.

Ma il contributo del Comitato Consultivo è reputato importante anche per la futura trattazione di temi che sono definiti "frontier issues", quali *inter alia* la comunicazione digitale, la corruzione, il fenomeno migratorio ed i mutamenti climatici.

Nell'esame dei principali documenti, risoluzioni e rapporti presentati dalle Procedure Speciali, su molteplici temi di evidente interesse ed attualità, il Comitato si è soffermato in particolare su alcuni aspetti funzionali ad una lettura economica della materia dei diritti umani. In questa prospettiva è importante identificare quali argomenti sono stati formulati dal Comitato all'attenzione del Consiglio in ordine al contributo dello sviluppo per il pieno godimento dei diritti umani, alla elaborazione ed all'attuazione di appropriate misure politiche di carattere strategico da parte degli Stati membri per assicurare una piena tutela dei diritti umani, corredati da proposte di natura raccomandatoria in merito a due tematiche specifiche, già oggetto di pregresse risoluzioni da parte del Consiglio: l'utilizzo dei c.d. *vulture funds* e l'impatto che ne discende sulla protezione dei diritti umani, e la non restituzione dei fondi utilizzati in modo illecito in violazione del diritto internazionale dei diritti umani.

3. Il fattore sviluppo quale strumento per il pieno esercizio e godimento dei diritti umani

In merito alla rilevanza del fattore sviluppo, inteso come concetto teorico e strumento operativo nella dimensione delle relazioni internazionali tra Stati membri delle Nazioni Unite finalizzate a consolidare gli *standard* della promozione e della protezione dei diritti umani, il Comitato Consultivo ha esaminato i passaggi più importanti della [Risoluzione n. 35/21](#) adottata dal Consiglio dei Diritti Umani il 22 giugno 2017.

Sotto il primo profilo, nella Risoluzione si menzionano le componenti della universalità, indivisibilità, interdipendenza ed intercorrelazione tra i diritti umani, a fondamento della definizione del diritto allo sviluppo sin dalla elaborazione dei contenuti della ben nota Dichiarazione dell'Assemblea generale del 1986, poi reiterati nei principali documenti di natura declaratoria che hanno determinato le priorità dei decenni delle Nazioni Unite per lo sviluppo sino all'Agenda 2030. L'articolazione degli elementi costitutivi dello sviluppo sostenibile - le componenti economica, sociale, ed ambientale, che ne hanno delineato la diretta relazione con i diritti umani, è una precondizione essenziale per delineare il processo di sviluppo tenendo conto delle diverse condizioni, capacità e finalità primarie proprie di ciascun contesto nazionale, insieme al concreto rispetto del diritto internazionale dei diritti umani.

In linea con tali considerazioni il Comitato Consultivo è stato invitato dal Consiglio dei Diritti Umani a condurre un apposito studio, creando un gruppo di lavoro *ad hoc*, da presentare nel giugno 2019. Esso dovrà vertere sulla visione inclusiva dell'approccio basato sui diritti umani (*human rights based approach*) nel quadro dell'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile, identificando “partnerships, win-win outcomes and common development” e descrivendo buone pratiche ed esperienze fornite dagli Stati, dalle istituzioni nazionali indipendenti per i diritti umani, dalle organizzazioni non governative e dagli organismi del sistema onusiano nel suo complesso, coinvolti attraverso processi di consultazione virtuale in parallelo.

4. Il peso delle misure programmatiche nazionali in funzione della promozione e della protezione dei diritti umani

Un altro tema affrontato dal Comitato Consultivo nel corso della sua 19^a Sessione è rappresentato dall'impegno politico e giuridico degli Stati membri delle Nazioni Unite nonché contraenti dei principali strumenti giuridici convenzionali costitutivi del diritto internazionale dei diritti umani al rispetto ed alla promozione delle fattispecie in essi contenute, con particolare riferimento alla produzione di adeguati assetti legislativi e programmatici al livello domestico.

Sul punto il Comitato Consultivo ha richiamato i paragrafi preambolari ed operativi della [Risoluzione n. 35/32](#) adottata dal Consiglio dei Diritti Umani il 23 giugno 2017, nei quali si evoca il già menzionato approccio basato sui diritti umani, che deve essere considerato un presupposto imprescindibile per la determinazione di idonee misure strutturali ed operative nazionali nel rispetto delle priorità e delle esigenze proprie del contesto statale di riferimento.

In questo esercizio il sistema delle Nazioni Unite, in particolare la *Human Rights Machinery* di Ginevra, può offrire agli Stati membri un'adeguata assistenza tecnica allo scopo di rinnovare i rispettivi obblighi ed impegni assunti sul piano internazionale in funzione dello sviluppo domestico e sovranazionale dei diritti umani. Ciò, ovviamente, senza tralasciare l'apporto che in tale processo è da sempre garantito dagli attori non istituzionali: la formulazione e configurazione di politiche pubbliche inerenti la materia dei diritti umani prescinde dal loro pieno ed effettivo coinvolgimento nel processo di “development, design, formulation, implementation and follow-up of policies and programmes”, centrale nel quadro dell'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile giacchè “its 17 goals and 169 targets are universal and involve the entire world, developed and developing countries alike, and are aimed at ensuring that no one is left behind”.

In particolare l'Ufficio dell'Alto Commissario per i Diritti Umani ha avviato un approfondimento sul tema attraverso la convocazione di un seminario di esperti, tenutosi il 5 settembre 2016, sui migliori meccanismi e metodologie atti ad includere la materia dei diritti umani nella formulazione ed attuazione delle politiche pubbliche nazionali; in questo ambito l'Ufficio ha confermato il proprio impegno per apportare nuovi correttivi agli strumenti di assistenza tecnica destinati agli Stati allo scopo di rafforzare l'approccio basato sui diritti umani, anche in funzione del progressivo conseguimento degli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile introdotti dall'Agenda 2030.

Il Consiglio dei Diritti Umani ha richiesto all'Ufficio di predisporre un documento riepilogativo delle buone pratiche e delle esperienze rilevate sul piano nazionale ed internazionale a sostegno del predetto approccio, e al Comitato Consultivo di coadiuvare l'Ufficio mediante la conduzione di consultazioni informali e di un apposito studio - per il tramite di un gruppo di lavoro *ad hoc* - da presentare entro il 2020.

5. Il contributo del Comitato Consultivo per l'approfondimento di temi di natura economica vis-a-vis la promozione e la protezione dei diritti umani

Come già si ricordava, un ultimo aspetto affrontato dal Comitato Consultivo nella sua 19^a Sessione attiene al rilievo di temi di natura economica in funzione del consolidamento della promozione e protezione dei diritti umani.

5.a L'utilizzo dei fondi di origine illecita/vulture funds e l'impatto sul godimento dei diritti umani

Il Comitato li ha approfonditi partendo innanzitutto dai contenuti della [Risoluzione n. 31/22](#) adottata dal Consiglio dei Diritti Umani il 24 marzo 2016, dedicata al sub-tema "The negative impact of the non-repatriation of funds of illicit origin to the countries of origin on the enjoyment of human rights, and the importance of improving international cooperation".

In questo contesto il Consiglio dei Diritti Umani ha rilevato che sussiste una stretta correlazione tra, da un lato, affermazione dei principi ed impegni assunti dagli Stati membri delle Nazioni Unite nonché contraenti della Convenzione contro la corruzione e, dall'altro, conduzione di azioni di prevenzione e di contrasto alla violazione dei diritti economici, sociali e culturali. Se è vero che il rientro dei capitali è uno degli obiettivi prioritari di tale strumento convenzionale e che gli Stati parti hanno l'obbligo di adottare apposite misure cooperative in tal senso, ciò si traduce altresì nell'assicurare il rispetto dei principi di trasparenza, responsabilità e partecipazione nell'utilizzo dei capitali illeciti resi nuovamente disponibili a livello nazionale come anche nel garantire che ciò sia fatto in funzione della protezione dei diritti umani, in specie del diritto allo sviluppo quale fattispecie che presenta una doppia titolarità, individuale e collettiva in quanto diritto di terza generazione.

E' possibile affermare, dunque, che un corretto uso dei predetti fondi dovrebbe consistere, soprattutto nei Paesi in via di sviluppo, nella progressiva realizzazione dei diritti civili e politici - inclusivi della componente democratica, dello stato di diritto e del buon governo - e dei diritti economici, sociali e culturali, perseguendo sotto il profilo nazionale ogni atto criminoso ascrivibile alla categorie di azioni di carattere corruttivo ed agevolando, nella dimensione sovranazionale, ogni intervento congiunto volto a ripristinare il corretto e trasparente funzionamento degli apparati finanziari domestici.

In questo senso nel dispositivo preambolare ed operativo della Risoluzione è evocata una duplice tipologia di responsabilità.

Spetta innanzitutto agli Stati di origine e di destinazione dei flussi illeciti di capitale collaborare per il loro rientro affinché, nei primi, sia di nuovo disponibile un ammontare adeguato per la stabilità economica e la promozione e la protezione dei diritti umani e, nei secondi, si assicuri tale cooperazione e si perseguano in modo appropriato i responsabili del trasferimento illecito di denaro in conformità alla norma internazionale vigente ed alle legislazioni nazionali che hanno provveduto ad un suo corretto recepimento. Con riferimento a questo ultimo criterio, nella Risoluzione si mette in evidenza l'importanza che gli Stati approntino misure legislative *ad hoc* ad esempio nel settore tributario ai fini dell'anticiclaggio e della trasparenza delle operazioni finanziarie transnazionali, o in relazione a categorie di attori non istituzionali - ancorché agenti in qualità di intermediari - come le società e le imprese nazionali e multinazionali, o ancora atte a semplificare e ad alleggerire i costi derivanti dall'attivazione della procedura di rientro dei capitali, in particolare quando essi sono a carico di Paesi in via di sviluppo. Al contempo si sottolinea l'obbligo statale di predisporre adeguate, semplici e rapide procedure di natura investigativa e proscutoria, che agevolino le misure di prevenzione e di contrasto al trasferimento illecito dei capitali.

E' compito, in via complementare, del sistema intergovernativo fornire assistenza tecnica mirata per il superamento di possibili difficoltà strutturali ed operative che contraddistinguono gli apparati legislativi e procedurali nazionali, muovendo dalla considerazione basilare che comune obiettivo è la lotta ad ogni forma di corruzione e l'impegno congiunto per la tracciabilità, il congelamento ed il recupero dei capitali sottratti illecitamente.

In quest'ottica si inserisce l'impegno programmatico sancito nell'Obiettivo di Sviluppo Sostenibile 16 e nei correlati sub-obiettivi dell'Agenda 2030, ribadito anche nei lavori della Terza Conferenza Internazionale sul Finanziamento allo Sviluppo e nella relativa *Action Agenda*: "significantly reduce by 2030 illicit financial and arms flows, to strengthen the recovery and return of stolen assets and to combat all forms of organized crime". Sul punto già l'Esperto Indipendente sugli effetti del debito estero ed altri obblighi finanziari di portata internazionale a carico degli Stati per il pieno godimento dei diritti umani, in particolare dei diritti economici, sociali e culturali, ha avuto occasione di analizzare la correlazione tra i flussi finanziari di natura illecita, i diritti umani e gli impegni programmatici introdotti nell'Agenda 2030 (vedi Doc. [A/HRC/31/61](#)). Inoltre particolare enfasi è attribuita in termini operativi al Gruppo di Lavoro Intergovernativo a composizione aperta, creato nel quadro della Convenzione contro la Corruzione, per il recupero dei capitali, la cui attività può e deve affiancarsi alle iniziative già in atto condotte dagli Stati sotto il profilo pratico e sulla scorta di modelli operativi condivisi. A tale proposito nella Risoluzione viene espressamente citato un esempio di buona pratica adottato dalla Banca Mondiale e dall'Ufficio delle Nazioni Unite sulla droga ed il crimine: si tratta dell'iniziativa di Losanna su linee guida pratiche per un efficiente recupero dei capitali, compilate da trenta Stati con il supporto tecnico dell'*International Centre for Asset Recovery*.

Il Consiglio nella Risoluzione ha richiesto al Comitato Consultivo di condurre uno studio approfondito sull'impatto dei flussi illeciti di capitali e del relativo mancato rientro sul godimento dei diritti umani, i cui risultati potranno tradursi in raccomandazioni mirate, coinvolgendo tutti i soggetti interessati a vario titolo dal fenomeno: Stati di origine e di

destinazione dei flussi, Organizzazioni Internazionali universali e regionali, società civile e mondo imprenditoriale.

Nella più recente produzione normativa del Consiglio dei Diritti Umani anche la [Risoluzione n. 34/3](#), adottata il 23 marzo 2017, ed avente ad oggetto il ‘Mandate of the Independent Expert on the effects of foreign debt and other related international financial obligations of States on the full enjoyment of all human rights, particularly economic, social and cultural rights’, rappresenta la visione del sistema onusiano sul tema in parola ed è stata pertanto tenuta in particolare considerazione dal Comitato Consultivo.

Muovendo dalla considerazione di fatto che poggia sul basso livello di sviluppo di un alto numero di Paesi, dipeso dal forte peso dell’indebitamento nel quadro delle relazioni internazionali di carattere economico e finanziario, il Consiglio dei Diritti Umani rileva una costante compressione dei diritti economici, sociali e culturali. Il fenomeno è in parte prodotto dagli “illicit financial flows, including tax evasion by high net-worth individuals, commercial tax evasion through trade misinvoicing and tax avoidance by transnational corporations”. Sul punto il Consiglio aggiunge che “the activities of vulture funds highlight some of the problems in the global financial system and are indicative of the unjust nature of the current system, which directly affects the enjoyment of human rights in debtor States, and calls upon States to consider implementing legal frameworks to curtail predatory vulture fund activities within their jurisdictions”.

Il tema dei *vulture funds* e l’impatto che deriva dal loro utilizzo sull’effettivo godimento dei diritti umani è stato analizzato dal Comitato Consultivo ai fini della compilazione e della presentazione di un apposito studio, richiesto dal Consiglio dei Diritti Umani *ex* [Risoluzione n. 27/30](#) (Doc. [A/HRC/33/54](#)).

Nel documento il Comitato formula una definizione preliminare dei fondi in esame, i quali vengono ad essere utilizzati quando l’apparato statale registra un elevato tasso di insolvenza ed avvia un processo complesso per la ristrutturazione del proprio debito sovrano attraverso un dialogo negoziale volontario con i principali creditori (istituzioni finanziarie internazionali, creditori bilaterali o multilaterali, enti privati). In simili circostanze, tipiche soprattutto dei Paesi in via di sviluppo, meno avanzati, ed ampiamente indebitati (HIPCs, *heavily indebted poor countries*), i *vulture funds* sono allora configurabili quali società commerciali a capitale privato che: acquistano tramite apposita transazione crediti deteriorati a prezzi particolarmente bassi in mercati secondari - nei quali vigono regole meno stringenti nonché la disciplina del segreto bancario; li restituiscono al debitore sanati, chiedendo il pagamento di interessi; attivano procedure di carattere contenzioso (anche in assetto di *forum shopping*) presso organi giurisdizionali specializzati implicanti a carico del debitore eventuali penalità ed oneri legali.

Nello studio è riportata una interessante casistica che concerne in particolar modo le aree africana e latino-americana, ambiti nei quali il livello *standard* di protezione dei diritti umani, in specie dei diritti economici, sociali e culturali, è stato notevolmente compresso a seguito dell’azione dei *vulture funds*. Vengono menzionate soltanto tre situazioni-paese - Belgio e Regno Unito - nelle quali si è provveduto ad adottare misure legislative di contrasto a tale tipo di fondi, o ci si accinge a predisporre - Francia. La crescente attenzione rivolta al fenomeno nei principali consessi internazionali ha incoraggiato una più avanzata disamina del ruolo e dell’impatto dei *vulture funds* da parte del sistema onusiano sia a New York che a Ginevra in funzione della definizione di un quadro normativo prevalentemente preventivo, atto a non pesare in modo ulteriore sulle già complesse e

difficili condizioni economiche e finanziarie in cui può trovarsi un Paese in via di sviluppo, o meno avanzato o indebitato.

Sono interessanti a tale proposito le Risoluzioni n. [68/304](#) e [69/319](#) adottate dall'Assemblea generale rispettivamente il 9 settembre 2014 ed il 10 settembre 2015, nelle quali si effettua un esplicito richiamo al principio della sostenibilità, introdotto nei *Basic Principles on Sovereign Debt Restructuring Processes* (vedi Risoluzione n. 69/319), inteso quale strumento che tende a bilanciare gli interessi in campo: “In times of debt crisis, different interests are at play and a balance must be struck between them. The private interest of the outset creditor’s rights cannot be protected at the expense of the public interest of protecting and promoting the sustained and inclusive economic growth and sustainable development of a country”.

In tal senso anche il Consiglio dei Diritti Umani si è adoperato attivando, come già si ricordava *supra*, la competenza consultiva del Comitato sul tema. Nel Rapporto, infatti, si evidenzia come l'attività dei *vulture funds* impatti concretamente sull'obbligo assunto dagli Stati - in particolare quelli in via di sviluppo, menzionati nel documento a titolo esemplificativo - in conformità al diritto internazionale dei diritti umani di proteggere e promuovere molteplici fattispecie giuridiche di seconda generazione quali, ad esempio, il diritto alla salute, al cibo, ai servizi sanitari ed all'acqua potabile, all'alloggio ed all'istruzione. Ciò dipende in via principale dalla mobilitazione di un ingente quantitativo di risorse finanziarie per far fronte alle esigenze debitorie preesistenti ed a quelle determinate proprio dalle rivendicazioni creditorie dei *vulture funds*, in termini sia di interessi che di spese per una lunga difesa legale in sede di contenzioso. In questo modo vengono a mancare adeguati investimenti a sostegno delle politiche strutturali di natura sociale, non più garantiti altresì dalle istituzioni finanziarie internazionali nella misura in cui gli Stati interessati, in quanto beneficiari dell'assistenza tecnica e finanziaria allo sviluppo, non sono reputati più in grado di programmare ed intervenire per assicurare il corretto svolgimento dei processi di sviluppo nazionali. In questo quadro è possibile anzi riscontrare come gli stessi donatori intergovernativi alimentino la condizione di sotto-sviluppo e la pressione debitoria, fornendo sostegno per far fronte soltanto agli effetti derivanti dalla presenza ed operatività dei *vulture funds* nel contesto domestico di riferimento. Se è pur vero che la risoluzione progressiva delle problematiche inerenti la gestione del debito da parte delle competenti autorità di governo di un Paese in via di sviluppo o meno avanzato debba essere condotta adottando un attento approccio basato sulla protezione dei diritti umani, d'altra parte tale assicurazione, ancorché limitata ad alcuni diritti prioritari, talvolta è disattesa: è dunque necessario che il sistema internazionale, *in primis* quello onusiano, solleciti gli Stati membri ad effettuare un equo bilanciamento degli interessi in relazione agli obblighi statuali assunti nel quadro delle diverse discipline speciali, ovvero il diritto del commercio internazionale ed il diritto internazionale dei diritti umani. In questa prospettiva sarà allora possibile il coinvolgimento costruttivo e collaborativo dei Paesi donatori e beneficiari nei processi di ristrutturazione del debito, promossi nei principali assetti sistemici internazionali e regionali, come anche la compilazione ed esecuzione di impegni strategici - mirati a prevenire l'impatto negativo dei *vulture funds* sul piano domestico legislativo, programmatico e giurisdizionale - e ad assicurare un alto standard di protezione dei diritti fondamentali, soprattutto di quelli di seconda generazione. Nel Rapporto, in ultimo, non si trascurano nemmeno l'aspetto critico inerente l'adesione volontaria dei *vulture funds* ai Principi Guida delle Nazioni Unite su impresa e diritti umani, intesa quale responsabilità di “avoid causing or contributing to adverse human rights impacts through their own activities, and address

such impacts when they occur” ovvero come “due diligence, which entails identifying, preventing, mitigating and accounting for human rights impacts”.

Nella sezione finale del Rapporto il Comitato raccomanda al Consiglio dei Diritti Umani e agli Stati di procedere per la trattazione del tema nell'agenda dei lavori, rafforzando la prospettiva dell'approccio basato sui diritti umani nella dimensione internazionale e cooperativa come anche nazionale, legislativa e giurisdizionale, nel rispetto dei principi della buona fede e della trasparenza delle operazioni di gestione finanziaria.

5.b Il mancato rientro dei fondi di origine illecita e l'impatto sul godimento dei diritti umani

In linea con i contenuti materiali della summenzionata Risoluzione n. 31/22 ed in una chiave di lettura complementare rispetto alla Risoluzione n. 34/3 inerente il mandato della competente Procedura Speciale, il Consiglio dei Diritti Umani ha fornito al Comitato Consultivo una ulteriore opzione d'indagine focalizzata sull'aspetto del mancato rientro dei fondi di origine illecita e sul conseguente impatto concreto sulla protezione dei diritti umani.

Nella Risoluzione n. [34/11](#), adottata il 23 marzo 2017, nella sezione sia preambolare che operativa si fa menzione esplicita dei principi che governano la gestione delle attività della cooperazione economica internazionale in funzione del rispetto dei diritti umani, in specie dei diritti economici, sociali e culturali, e della necessità di contrastare ogni attività illecita attraverso la prevenzione del crimine organizzato e della corruzione in quanto strumenti che incentivano il mancato rientro dei fondi nei Paesi d'origine.

Spetta ai principali attori del sistema internazionale, Stati ed Organizzazioni intergovernative agenti al livello universale e regionale, operare e cooperare a questo fine nei rispettivi assetti di produzione normativa, di elaborazione delle politiche e delle più adeguate misure programmatiche, di strutturazione ed attivazione dei meccanismi di natura giurisdizionale.

Più in dettaglio, il Consiglio richiede agli Stati di collaborare per il recupero dei fondi pubblici in favore dei Paesi d'origine, qualora essi siano stati trasferiti in modo unitario o frammentato in territori non sottoposti a controllo da parte di attori non istituzionali - generalmente imprenditoriali - invocando principi e regole di carattere fiscale del tutto erronei. In questo esercizio particolare attenzione deve essere rivolta alla severità delle procedure di carattere giurisdizionale, in ordine alla disciplina internazionale sia civile che penale e a tutela dei diritti economici, sociali e culturali delle popolazioni dei Paesi colpiti dal fenomeno, le cui autorità governative non riescono ad assicurare un alto standard di tutela dei diritti umani ed incorrono in un improprio utilizzo delle risorse finanziarie per far fronte alla pressione debitoria ed alla debolezza della gestione pubblica delle stesse.

E' indubbio, ad avviso del Consiglio, il supporto materiale e procedurale che le Nazioni Unite possono garantire agli Stati membri e contraenti della Convenzione contro la corruzione: l'armonizzazione delle misure legislative di base e la semplificazione delle procedure di recupero e di utilizzo dei fondi illecitamente sottratti devono essere incluse tra le priorità dell'assistenza cooperativa internazionale, soprattutto per prevenire la reiterazione dell'azione o per predisporre adeguate misure sanzionatorie e riparatorie a fronte di una rinnovata violazione dei diritti umani.

Ciò premesso il Consiglio ha richiesto al Comitato Consultivo di condurre un ulteriore studio sul tema, sulla scorta dei contributi provenienti dai molteplici attori interessati: atteso che il Comitato procederà nell'approfondimento dei contenuti in modo

tale da redigere il testo finale per la sua presentazione nel corso della 42^a Sessione del Consiglio, una versione preliminare del documento è stata compilata e discussa dal Comitato in agosto (Doc. [A/HRC/36/52](#)).

Il fenomeno viene esaminato innanzitutto sotto il profilo definitorio e dimensionale.

Muovendo da un volume dei flussi illeciti stimato in modo parziale nel 2013 intorno ai 1000 miliardi di dollari quale risultante di una combinazione dei tre fattori-chiave - criminalità, corruzione, violazione del regime fiscale, sono molteplici le accezioni dell'aggettivo 'illegal/illicit' in ordine ai movimenti di natura finanziaria proposte da organismi intergovernativi o non governativi; a tale proposito il Comitato ne propone una duplice lettura: "In the first, 'illicit' would refer to funds which are illegally earned, transferred or utilized and include all unrecorded private financial outflows that drive the accumulation of foreign assets by residents in breach of relevant national or international legal frameworks. More specifically: funds relating to the proceeds of crime – for example, funds acquired through corruption; criminal activities; abuse of power including theft of state assets/ funds; market abuse; tax abuse and regulatory abuse, would be included. [...] In its second sense, 'illicit' would refer to funds from legitimate economic activity that become illicit due to the subsequent contravention or circumvention of laws in how those funds are handled or dealt with [...]. This includes all arrangements designed to circumvent the law or its spirit such as tax evasion, forms of tax avoidance, and forms of tax optimization schemes; as well as profit shifting by multinational corporations; trade misinvoicing and transfer mispricing".

Il rientro dei capitali illecitamente sottratti, nonostante la disponibilità di una adeguata assistenza, avviene soltanto in modo parziale ed in sede stragiudiziale: sovente il denaro è collocato in via temporanea in istituti di credito in attesa che le procedure siano espletate. Ciò comprime lo standard di protezione dei diritti umani, in considerazione dell'impossibilità pratica di utilizzo delle risorse per la conduzione di politiche pubbliche in funzione del godimento dei diritti economici, sociali e culturali da parte delle competenti autorità di governo dei Paesi interessati.

Nello studio sono descritte alcune buone pratiche configurate per prevenire il fenomeno in relazione: ai presunti operatori - quali ad esempio persone che ricoprono cariche pubbliche a livello nazionale ed internazionale (*Greater scrutiny of Politically Exposed Persons* - PEPs), al principio dell'inversione dell'onere della prova a carico dei soggetti sospettati di agevolare il flusso illecito, all'adozione di strumenti legislativi incentivanti in modo appropriato il rientro dei capitali nei Paesi in cui essi vengono intercettati, alla definizione di modelli formativi destinati alle forze dell'ordine che operano e cooperano nel settore, alla promozione di meccanismi che facilitino in modo concreto un trasparente scambio di informazioni tra operatori giudiziari, ad una opportuna armonizzazione degli assetti tributari tale da disincentivare il fenomeno.

Il Comitato riporta degli esempi concreti, positivi o negativi, inerenti il sistema legislativo svizzero o la complessa assistenza prestata tardivamente a Paesi quali la Nigeria, la Tunisia e la Malesia, la quale ha *de facto* determinato un effetto-domino che, a partire dal mancato rientro dei capitali, comprime lo standard di tutela dei diritti economici, sociali e culturali, debilita il livello di fiducia delle popolazioni nei riguardi dell'autorità, altera la valenza dei principi della democrazia e dello stato di diritto, facilita la rapida diffusione di comportamenti propri di un sistema corrotto - ed impunito - sia nell'apparato di governo che nella società, contribuisce ad un innalzamento del grado di povertà diffusa e supporta

un minimo impegno nazionale ed internazionale per la promozione di un valido processo di sviluppo.

Vi sono, ad avviso del Comitato, differenti motivazioni che incidono sul non rientro dei capitali illecitamente sottratti: talora esse sono imputabili agli Stati di destinazione dei flussi, nei quali l'utilizzo degli stessi si rivela redditizio per gli operatori commerciali e finanziari locali; si registra una reale disarmonizzazione dei sistemi legislativi in riferimento alla tipizzazione della componente criminosa dell'atto o all'imputabilità dello stesso ad un soggetto specifico (privato e composito); si riscontra una minima garanzia circa l'appropriato utilizzo del capitale rientrato da parte del Paese d'origine in funzione della protezione e della promozione dei diritti umani (c.d. condizionalità).

Nella sezione conclusiva del Rapporto preliminare, il Comitato formula alcune importanti raccomandazioni che costituiranno indubbiamente oggetto di ulteriore analisi da parte dei suoi membri e di futuro dibattito in seno al Consiglio dei Diritti Umani: l'adozione di misure e di pratiche rinnovate per la prevenzione e la gestione del flusso illecito di capitali ed il loro rientro nei Paesi d'origine, la definizione - in termini tecnico-legislativi - del comportamento o dell'atto criminoso ai fini della punibilità dello stesso a carico dell'operatore finanziario (diretto o intermediario), una maggiore attenzione al tema da parte delle istituzioni intergovernative internazionali in funzione di una efficace e mirata cooperazione internazionale per la contestuale protezione dei diritti umani e promozione del processo di sviluppo, in linea con gli Obiettivi dell'Agenda 2030.

CRISTIANA CARLETTI