



OSSERVATORIO SUL CONSIGLIO DEI DIRITTI UMANI 1/2021

2. LA DECISIONE DEL COMITATO DEI DIRITTI UMANI DELL'ONU NEL CASO ZHAO C. PAESI BASSI RELATIVA AL DIRITTO DEI BAMBINI ALLA CITTADINANZA

1. *Il Comitato dei diritti umani dell'Onu e la procedura di comunicazione individuale*

Il Comitato dei diritti umani dell'Onu (*United Nations Human Rights Committee*) è uno dei nove organi di controllo che fanno parte della *Human Rights Machinery* di Ginevra ed è il principale attore a livello internazionale incaricato di far rispettare i diritti enunciati nel [Patto internazionale sui diritti civili e politici](#) (*International Covenant on Civil and Political Rights, 1966*). A tal fine, esso dispone di numerosi strumenti di varia natura. Lo strumento più conosciuto è la procedura di esame dei rapporti periodici, attraverso cui il Comitato vigila sulla realizzazione concreta degli impegni assunti dagli Stati che sono parte del Patto. Ogni Stato parte ha l'obbligo di adottare misure atte a garantire che tutte le persone presenti sul suo territorio possano godere dei diritti sanciti dal trattato e di un adeguato standard di protezione dei diritti civili e politici. In particolare, il Comitato esamina i rapporti che gli Stati, ad intervalli regolari, si sono impegnati a fornire. Successivamente, informa ciascun Paese circa le sue preoccupazioni e raccomandazioni compilando le c.d. Osservazioni conclusive e i documenti di *follow-up*.

In questo contributo ci si concentra su un'altra funzione di monitoraggio svolta dal Comitato: la procedura di comunicazione individuale. Per quanto concerne tale procedura, un soggetto individuale o collettivo che denuncia la violazione delle disposizioni del Patto o del [Secondo Protocollo addizionale volto ad abolire la pena di morte](#) (*Second Optional Protocol to the International Covenant on Civil and Political Rights aiming at the abolition of the death penalty*) da parte di uno degli Stati membri ha la possibilità di rivolgersi al Comitato e sottoporre la questione alla sua attenzione mediante una comunicazione individuale. Affinché lo Stato possa essere chiamato in causa, deve aver preventivamente accettato la competenza dell'organismo a ricevere ed esaminare tale tipologia di comunicazioni diventando parte del [Primo Protocollo](#) (*First Optional Protocol to the International Covenant on Civil and Political Rights*), che disciplina lo svolgimento della procedura. Tale Protocollo è stato adottato il 16 dicembre 1966 e ad oggi registra 116 ratifiche. Affinché il Comitato possa pronunciarsi sul merito della comunicazione, devono essere soddisfatte una serie di condizioni di ricevibilità (art. 5 del Primo Protocollo), ad esempio, i rimedi nazionali devono essere esauriti; il ricorrente deve sostenere di essere vittima di violazioni di uno dei diritti sanciti dal Patto o dal Secondo

Protocollo. Appare ben chiara l'importanza del Primo Protocollo e la necessità di conoscere le regole anche procedurali per presentare una comunicazione.

Si parla invece di comunicazione interstatale quando la comunicazione è presentata da uno Stato per segnalare la violazione commessa da un altro Stato (art. 41 del Primo Protocollo). In tal caso, entrambi gli Stati interessati oltre ad aver ratificato il Primo Protocollo devono aver presentato una dichiarazione espressa di accettazione di tale procedura, altrimenti il reclamo non potrà essere preso in considerazione. Tuttavia, occorre sottolineare che ad oggi siffatta procedura non è mai stata adoperata.

Tutte le comunicazioni devono essere inviate all'Ufficio *Petitions Team* dell'Alto Commissariato per i diritti umani a Ginevra per un primo vaglio formale. Successivamente, le stesse vengono esaminate da parte dei membri del Comitato in riunioni a porte chiuse. È importante ricordare che il Comitato dei diritti umani nella gestione di una comunicazione individuale o interstatale siede in veste quasi giudiziaria, quindi tutte le sue decisioni non sono giuridicamente vincolanti. La sfida principale di tali procedure resta infatti l'applicazione delle decisioni rese. Nonostante ciò, la procedura offre la possibilità alle persone vittime di violazioni dei diritti umani di accedere al Comitato e ricevere così l'attenzione di un organo internazionale.

Proprio nell'ambito della procedura di comunicazione individuale il Comitato ha recentemente emesso per la prima volta una decisione relativa al diritto di un bambino alla cittadinanza. Il presente contributo si propone di fornire un'analisi dettagliata della decisione Zhao c. Paesi Bassi resa lo scorso 28 dicembre 2020 ([Comunicazione n. 2918/2016, 28 dicembre 2020](#)), partendo da una breve presentazione dei fatti, per poi concentrarsi sull'esame della ricevibilità e del merito, fino a giungere ad una riflessione sulla stessa.

Prima di passare ad analizzare la decisione, conviene rammentare che il Patto internazionale sui diritti civili e politici è uno dei trattati internazionali più rilevanti in materia di diritti umani. Esso fornisce una serie di tutele per i diritti civili e politici. Il Patto obbliga i Paesi che l'hanno ratificato a proteggere e preservare i diritti umani fondamentali quali: il diritto alla vita e alla dignità umana; l'uguaglianza davanti alla legge; la libertà di parola, di riunione e di associazione; la libertà religiosa e la privacy; la libertà dalla tortura, dai maltrattamenti e dalla detenzione arbitraria; l'uguaglianza di genere; il diritto a un giusto processo; il diritto alla vita familiare e all'unità familiare; e, infine, i diritti delle minoranze. Tale Patto, adottato dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite nel 1966, è entrato in vigore dopo dieci anni, più precisamente il 23 marzo del 1976. Ad oggi, 173 Paesi lo hanno ratificato; l'ultimo ad essersi aggiunto alla lista è Antigua e Barbuda nel 2019.

2. I fatti del caso

Il caso origina dalla comunicazione presentata da Denny Zhao, un bambino nato nel 2010 ad Utrecht, nei Paesi Bassi. La madre di Denny, la signora Zhao, si trova nei Paesi Bassi poiché nel 2014 è stata vittima della tratta di esseri umani dalla Cina. Nonostante sia nata in Cina, non è in grado di ottenere la prova della propria cittadinanza cinese, poiché, essendo stata abbandonata dai suoi genitori, la sua nascita non è mai stata inserita nei registri cinesi. Dopo essere riuscita a fuggire dai trafficanti, il rifiuto della sua domanda di asilo e numerosi tentativi di ricorso, la signora Zhao è censita come "straniera illegale" (*Illegal Alien*) dalle autorità dei Paesi Bassi.

Al momento della nascita di Danny, la sua nazionalità viene registrata dalle autorità olandesi come "sconosciuta" (*Unknown Nationality*), nonostante i vari sforzi da parte della

signora Zhao tesi ad ottenere il riconoscimento dello status di apolide per il figlio. A sua volta il padre di Denny non ha provveduto a riconoscere la paternità.

Molteplici sono state le richieste e i ricorsi presentanti dalla signora Zhao per ottenere la modifica dello status di Denny da “sconosciuto” ad “apolide”. Tuttavia, nel 2014 la Divisione di diritto amministrativo del Consiglio di Stato olandese, il più alto tribunale amministrativo dei Paesi Bassi, ha respinto il ricorso in ultimo appello di giudizio affermando che Denny non aveva adeguatamente dimostrato di non avere una nazionalità.

Il ricorrente Denny Zhao, rappresentato da un legale e da sua madre, nel novembre del 2016 si è rivolto al Comitato dei diritti umani dell’Onu ritenendo che il suo trattamento costituiva una violazione degli obblighi derivanti dall’art. 2, paragrafo 2 in combinazione con l’art. 24 del Patto internazionale sui diritti civili e politici.

3. Le risultanze del Comitato dei diritti umani

Richiamando il Primo Protocollo, il Comitato ha esaminato le condizioni di ricevibilità della comunicazione e l’ha dichiarata ammissibile sulla base del fatto che questa non fosse già stata esaminata nell’ambito di un’altra procedura di indagine internazionale e che il ricorrente avesse esaurito tutti i rimedi nazionali a disposizione (art. 5 del Primo Protocollo).

È opportuno notare che il ricorrente si è rivolto al Comitato dei diritti umani seppur la situazione riguardasse i diritti di un bambino, in quanto i Paesi Bassi non hanno ratificato il terzo [Protocollo opzionale alla Convenzione sui diritti del fanciullo relativo alla procedura per la presentazione di comunicazioni](#) (*Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on a Communications Procedure*). Di conseguenza, il ricorrente non ha potuto presentare un reclamo al Comitato sui diritti del fanciullo.

Il Comitato ha analizzato le disposizioni che, secondo il ricorrente, sono state violate dai Paesi Bassi, ovvero l’art. 2, paragrafi 2 e 3 e l’art. 24, paragrafo 3. La prima disposizione è dedicata all’implementazione del Patto e prevede che ogni Stato che lo abbia ratificato debba prendere le necessarie misure per dare effetto ai diritti che sono riconosciuti nello strumento. La seconda disposizione protegge il diritto di ogni bambino ad avere una nazionalità. Tuttavia, l’esame dell’art. 2, paragrafo 2 è stato escluso, poiché, secondo la giurisprudenza del Comitato, quando si invoca la violazione di tale paragrafo unitamente ad altre disposizioni del Patto, l’analisi è ammissibile solo se l’inosservanza da parte dello Stato degli obblighi dell’art. 2 è la causa di una distinta violazione che colpisce direttamente la vittima. L’esame sulla ricevibilità termina con la conclusione che l’invocazione della violazione dell’art. 24, paragrafo 3 e le motivazioni assunte dal ricorrente sono sufficienti per esaminare il merito del caso.

Per quanto riguarda il merito, il Comitato dei diritti umani ha precisato che, nell’ambito della procedura di controllo e discussione del rapporto periodico dei Paesi Bassi in merito alla protezione dei diritti umani ([Osservazioni conclusive al Quinto Rapporto Periodico](#)), aveva esso stesso manifestato preoccupazioni in riferimento al quadro legislativo olandese. In particolare, i progetti di legge nazionali relativi alla procedura di determinazione dell’apolidia e i criteri, in essi elencati, per l’acquisizione della cittadinanza olandese da parte di bambini con genitori apolidi non erano stati considerati in linea con gli standard internazionali. Di conseguenza, il Comitato aveva chiesto ai Paesi Bassi di rivedere i progetti di legge sopra menzionati sottolineando l’importanza di attribuire particolare attenzione all’interesse superiore del bambino allorquando coinvolto.

Il Comitato a conclusione dei lavori ha affermato che i Paesi Bassi, registrando la nazionalità di Denny come “sconosciuta”, hanno violato il suo diritto alla cittadinanza. Quindi ha confermato l'esistenza di una violazione da parte dei Paesi Bassi del diritto riconosciuto nell'art. 24, paragrafo 3, in combinato disposto all'art. 2, paragrafo 3, poiché i Paesi Bassi non hanno assicurato che ogni bambino goda del diritto di acquisire la cittadinanza. Ai sensi dell'art. 2, paragrafo 3, lettera a), del Patto, il Comitato ha riconosciuto che il problema è di carattere strutturale e ha chiesto ai Paesi Bassi di rivedere le decisioni sulla richiesta da parte di Denny di essere registrato come apolide nel registro civile e sulla richiesta di essere riconosciuto come cittadino olandese. Inoltre, il Comitato ha esortato lo Stato convenuto a rivedere e semplificare la procedura per il riconoscimento dello status di apolide al fine di evitare che altri bambini si ritrovino in futuro a vivere una situazione analoga.

Il Comitato infine ha sollecitato i Paesi Bassi a presentare le misure adottate e le azioni intraprese volte all'attuazione della decisione entro il termine di 180 giorni.

4. Commento alla decisione Zhao c. Paesi Bassi

Muovendo dagli elementi sopra esposti è possibile andare al cuore della riflessione mettendo in evidenza i profili di principale significato della decisione Zhao c. Paesi Bassi. Dalla lettura della stessa un primo elemento di interesse che emerge è dato dalla constatazione che si tratta della prima decisione in cui il Comitato dei diritti umani fornisce un parere sul diritto dei bambini di acquisire la cittadinanza. Tale diritto è previsto dall'art. 24 del Patto internazionale sui diritti civili e politici. Si tratta di una disposizione dedicata in modo specifico ai bambini a differenza delle altre disposizioni generali contenute nel Patto di cui adulti e bambini hanno il diritto di beneficiare.

Il Comitato nella sua analisi ha sottolineato che i bambini, proprio in virtù della loro condizione, hanno diritto a speciali misure di protezione oltre a quelle che gli Stati devono adottare ai sensi dell'art. 2. Già nella [decisione Mónaco de Gallicchio c. Argentina](#) il Comitato aveva specificato che queste misure speciali sono aggiuntive rispetto a quelle derivanti dall'art. 2 (paragrafo 10.5 della decisione Mónaco de Gallicchio c. Argentina, 1995). Tra queste misure di protezione ha un ruolo fondamentale il principio secondo cui l'interesse superiore del bambino deve avere una considerazione preminente in tutte le decisioni che lo riguardano da parte della sua famiglia, della società e dello Stato (art. 3, [Convenzione internazionale sui diritti del fanciullo, 1989](#) e paragrafo 9.7 della [decisione Bakhtiyari and Bakhtiyari c. Australia, 2003](#)). Sebbene non esista una definizione standard, la determinazione dell'interesse superiore del bambino dipende dall'analisi del caso concreto, dal contesto personale del bambino e dai suoi bisogni. Infatti, ciò che è nell'interesse di un bambino potrebbe non essere lo stesso per un altro bambino.

Nella sua riflessione il Comitato fa riferimento all'[Osservazione generale n. 17 del 1989](#), in cui spiega la portata e il significato dell'art. 24 e chiarisce le questioni che emergono nel processo di attuazione. Dalla lettura di quest'ultima se ne deduce che il Comitato ha trattato la comunicazione in gran parte in linea con la sua interpretazione dell'art. 24. L'obiettivo dell'art. 24, paragrafo 3, è evitare che il bambino apolide goda di una minore protezione da parte della società e dello Stato. In tal senso, non si impone agli Stati un obbligo positivo di concedere la nazionalità al bambino, ma è necessario che questi si adoperino affinché ogni bambino abbia una nazionalità al momento della nascita (“*States are required to*

adopt every appropriate measure, both internally and in cooperation with other States, to ensure that every child has a nationality when he is born”, paragrafo 8, Osservazione generale n. 17).

Il Comitato, per rafforzare la sua argomentazione, ha altresì richiamato le [Osservazioni conclusive](#) emesse dal Comitato sui diritti del fanciullo nell’ambito della quarta sessione di monitoraggio periodico in cui quest’ultimo aveva esortato i Paesi Bassi a garantire, a tutti i bambini apolidi nati nel loro territorio e indipendentemente dalla loro residenza o dal loro status giuridico, accesso alla cittadinanza senza condizioni (paragrafo 33, Osservazioni conclusive al Quarto Rapporto Periodico).

In sintonia con l’art. 24 del Patto è anche l’art. 7 della [Convenzione internazionale sui diritti del fanciullo](#), il quale sancisce il diritto di ogni bambino ad acquisire una cittadinanza e richiede che il fanciullo “sia registrato immediatamente dopo la nascita”, costituendo un’importante garanzia procedurale per prevenire l’apolidia.

È opportuno rammentare che gli Stati hanno il diritto sovrano di stabilire le regole per l’acquisizione, il cambiamento e la perdita della nazionalità. Tuttavia, a parere del Comitato, il quadro legislativo olandese che disciplina l’apolidia è inadeguato ed ha consentito che Denny, a causa di numerosi ostacoli giuridici, si sia trovato privo di nazionalità fin dalla nascita e di conseguenza in un limbo giuridico. La decisione del Comitato dei diritti umani rappresenta un’autorevole guida per il legislatore olandese su ciò che una procedura equa e giusta comporta.

Secondo il Comitato è importante che gli Stati si dotino di legislazioni adeguate a prevenire e ridurre l’apolidia in modo che i numerosi bambini registrati con una “nazionalità sconosciuta” abbiano accesso ad una nazionalità. Il caso di Denny contribuisce a mettere sotto i riflettori una situazione che numerosi bambini vivono in varie parti del mondo a causa di requisiti difficili da soddisfare per essere riconosciuti apolidi. Il caso contribuisce anche a sottolineare l’importanza di un approccio a misura di bambino e dell’attuazione di misure concrete per la determinazione dell’interesse superiore dello stesso.

Dall’analisi emerge chiaramente che le violazioni dei diritti umani sottoposte all’attenzione degli Organi di controllo si riferiscono a casi e situazioni specifiche. Tuttavia, tali violazioni spesso hanno origine da sistemi normativi nazionali non perfettamente conformi alle disposizioni internazionali, segno evidente delle difficoltà che gli Stati riscontrano nell’adempiere agli obblighi internazionali. Pertanto, nell’ambito della procedura di comunicazione individuale, gli Organi di controllo si trovano frequentemente a sottolineare l’importanza di interventi e riforme legislative nazionali volte a prevenire la ripetizione dello stesso tipo di violazioni in futuro.

Ragionando in questi termini, si può concludere che la decisione, oltre a riferirsi al caso specifico di Denny, ha potenzialmente un impatto sugli obblighi specifici degli Stati parti al Patto in merito alle legislazioni sull’apolidia dei bambini. Quanto sopra evidenzia l’importanza della procedura di comunicazione individuale e della prassi giurisprudenziale del Comitato dei diritti umani dell’Onu per la promozione e protezione dei diritti umani.

ELENA PATRIZI