



OSSERVATORIO SUL CONSIGLIO DEI DIRITTI UMANI N. 3/2014

1. OSSERVAZIONI A MARGINE DEL CALENDARIO DEI LAVORI DEL CONSIGLIO DEI DIRITTI UMANI (APRILE-GIUGNO 2014)

Nel presente numero dell'Osservatorio sul Consiglio dei Diritti Umani si fa stato di alcune importanti attività che hanno contraddistinto l'agenda dei lavori dell'organo nel corso degli ultimi tre mesi: è proprio il criterio temporale, in riferimento agli eventi in calendario a Ginevra, ad essere adottato quale regola di principio per la pubblicazione dei contributi in questo Osservatorio, attraverso una lettura interpretativa di matrice politico-giuridica avente ad oggetto appuntamenti di natura ordinaria (sessioni del Consiglio e del Gruppo di Lavoro competente per la conduzione dell'esercizio di monitoraggio denominato «Meccanismo della Revisione Periodica Universale») già conclusi, sedute di natura straordinaria convocate su richiesta di un numero minimo di Stati membri delle Nazioni Unite e vertenti su aspetti di eccezionale rilievo e di marcata instabilità del sistema globale per la protezione e promozione dei diritti umani, processi di monitoraggio ed analisi della situazione italiana in ordine al rispetto ed all'esecuzione degli adempimenti assunti al livello internazionale mediante la partecipazione ai principali strumenti giuridici vigenti nella materia dei diritti umani (c.d. *core treaties*) nonché a seguito del rinnovo delle c.d. *standing invitations* rispetto alle molteplici Procedure Speciali delle Nazioni Unite (Relatori Speciali, Esperti Indipendenti, Gruppi di Lavoro *ad hoc*).

Tale precisazione pare doverosa, allorché in taluni passaggi temporali, pur a fronte di interessanti discussioni in atto a Ginevra, si ravvisa quanto mai l'opportunità di attendere la conclusione dell'esercizio per avere un quadro completo degli esiti che ne sono derivati e per poter eventualmente effettuare una comparazione delle situazioni-paese o, altrimenti, concentrare l'attenzione su un singolo caso di specie. A titolo esemplificativo, l'attuale sessione ordinaria del Consiglio dei Diritti Umani, apertasi il 10 giugno e conclusasi il 27 giugno, non consente a chi scrive di poter condurre un'analisi comprensiva e consolidata di tutti i temi all'ordine del giorno e pertanto implicherà una apposita riflessione in un successivo numero dell'Osservatorio.

Tuttavia, è possibile formulare alcune considerazioni, in punto di fatto e di diritto, per quel che attiene la trattazione di temi di indiscusso rilievo da parte della c.d. *Human Rights Machinery* delle Nazioni Unite nel periodo compreso tra aprile e giugno 2014. In questa fase non si farà cenno, per ovvi motivi correlati alla situazione nella sua complessità e quotidiana evoluzione, né alla delicata situazione siriana, che pure è stata oggetto di ripetuti interventi da parte degli organi onusiani a Ginevra, né ai più recenti episodi registrati in Iraq, richiamati dall'Alto Commissario per i Diritti Umani in alcuni suoi interventi evidenziando, sulla scorta di informazioni pervenute dalla missione UNAMI, la

costante e reiterata violazione del diritto internazionale umanitario e del diritto internazionale dei diritti umani. In particolare, l'Alto Commissario ha sottolineato come le azioni mirate al ferimento, alla sottoposizione ad atti di tortura, all'uccisione ed allo sfollamento di migliaia di civili siano categorizzabili quali crimini di guerra e siano imputabili ai c.d. «*ISIL fighters*», ovvero ai combattenti dello Stato Islamico dell'Iraq e del Levante, adeguatamente equipaggiati in assetto offensivo ed inclusivi di numerosi detenuti evasi dalla prigione della città di Mosul. Vittime di tali massacri sono stati anche gli ex combattenti, appartenenti all'esercito ed alle forze di polizia, che avevano depositato le armi, assumendo dunque lo *status* di *hors de combat*, ed alcuni rappresentanti religiosi nell'episodio registrato il 14 giugno presso la moschea *Al Israa*, sempre nella città di Mosul. L'Alto Commissario ha rimarcato altresì che eventuali interventi reattivi, da parte del Governo iracheno, debbano essere condotti nel rispetto delle norme internazionali in funzione dei principi della distinzione, della proporzionalità e della precauzione nell'azione di attacco. La sua principale preoccupazione risiede nella possibilità che le due aree di conflitto, la siriana e l'irachena, possano costituire un comune territorio caratterizzato da massima instabilità nonché dalla mobilità di combattenti e di armi senza alcun controllo pratico.

In merito alle più interessanti situazioni-paese ed alla violazione dei diritti umani, indubbiamente una posizione centrale riveste, dallo scorso aprile, il caso ucraino. Dal 7 al 13 aprile 2014, infatti, il Relatore Speciale sui temi riguardanti i diritti delle minoranze si è recato in missione ufficiale nel Paese per effettuare consultazioni con le minoranze nazionali, etniche, religiose e linguistiche in merito allo *standard* di tutela dei diritti di cui esse sono titolari ai sensi della disciplina giuridica internazionale vigente (<http://www.obchr.org/EN/Issues/Minorities/IExpert/Pages/IEminorityissuesIndex.aspx>).

Vi sono innanzitutto due elementi di portata organica da porre in rilievo sul punto: l'attuale Procedura Speciale dal marzo 2014 ha assunto un mandato più ampio ed articolato *vis-à-vis* la qualificazione dello strumento non più in quanto Esperto Indipendente bensì come Relatore Speciale. Sebbene tale passaggio sia perfettamente conforme ai dettami sanciti con la nascita del Consiglio dei Diritti Umani, in sostituzione della pregressa Commissione dei Diritti Umani, è bene comunque ricordare che prima del 2006 se i Relatori Speciali erano selezionati dalla Presidenza della Commissione, gli Esperti Indipendenti venivano nominati direttamente dal Segretario generale delle Nazioni Unite per fornire supporto all'Alto Commissario nella trattazione delle situazioni-paese o di quelle tematiche. La precisazione, quindi, è d'obbligo per evidenziare come, sul tema in esame, il processo di anti-politicizzazione del Consiglio, rispetto alla Commissione, sta progressivamente avendo luogo.

Al contempo, la dimensione geopolitica del caso ucraino ha implicato una contestuale presa di posizione da parte sia dell'Alto Commissario per i Diritti Umani che dell'Assistente del Segretario generale per i Diritti Umani Šimonović. Seguendo un criterio temporale nella ricostruzione della posizione degli organi di Ginevra sul punto, il primo ha operato in linea con le priorità definite dal secondo per la conduzione di due missioni consecutive nel Paese, affiancato da alcuni funzionari del sistema Nazioni Unite, per un esame complessivo della situazione dei diritti umani nel Paese nel periodo compreso tra il 15 marzo ed il 2 aprile 2014 (l'indagine è stata completata successivamente in una terza missione condotta dal 15 al 20 maggio scorso). L'Alto Commissario, in effetti, ha fatto propri i contenuti del rapporto pubblicato al termine delle missioni (http://www.obchr.org/Documents/Countries/UA/Ukraine_Report_15April2014.doc) rilevando la

compresenza di fattori atti a destabilizzare l'apparato sociale: *in primis* la disinformazione in ordine ai diritti civili e politici e l'utilizzo dei mezzi di comunicazione a fini propagandistici e miranti a diffondere messaggi di incitamento all'odio su basi nazionali, religiose o razziali. Se nel rapporto si invitano tutti gli interlocutori principali ad agire ai fini della ricostruzione della fiducia nei confronti delle autorità di governo, d'altra parte è proprio da queste ultime che ci si attende l'adozione di adeguate misure in merito agli incidenti a danno della popolazione, e nello specifico l'attribuzione di ben precise responsabilità a carico di coloro che hanno commesso atti di violenza e di tortura tra la fine del 2013 ed i primi mesi del 2014 – si veda la polizia speciale di Berkut. In riferimento alla situazione in Crimea, benché l'Assistente del Segretario generale puntualizzi che il suo esame sul tema muove dalla invalidità degli esiti del referendum effettuato il 16 marzo 2014 – così come riconosciuta in sede di Assemblea generale – ciò comunque non esclude la contestuale violazione di alcune fattispecie di prima generazione: la libertà di espressione, la libertà di riunione, i diritti politici *tour court*. Indubbiamente la debolezza intrinseca dello stato di diritto e dei valori a fondamento della democrazia, almeno in questo passaggio storico, hanno contribuito ad una palese compressione dei diritti fondamentali, ivi inclusi i diritti delle minoranze.

Dello stesso avviso è il Relatore Speciale competente per quest'ultimo tema, esemplificando – tra i fattori di maggiori rilievo - l'ipotesi di abrogazione della legislazione in materia di determinazione della lingua di Stato come un elemento in grado di destabilizzare il rapporto di equilibrio tra minoranze le cui lingue sono state riconosciute come meritevoli di protezione.

Un'altra situazione-paese costantemente sottoposta al monitoraggio della *Human Rights Machinery* è il Sud Sudan ed anche in merito ad essa nel periodo più recente hanno operato in via parallela il Relatore Speciale appositamente competente e l'Alto Commissario per i Diritti Umani (<http://www.ohchr.org/EN/Countries/AfricaRegion/Pages/SSIIndex.aspx>).

A seguito della visita condotta nel Paese nel novembre 2013, il Relatore Speciale ha presentato il suo rapporto il 22 aprile 2014, riscontrando ovunque sul territorio (Bontiu, Bor), la commissione di atti di violenza e di attacchi intenzionali di matrice etnica, rendendo molto complessa l'effettiva protezione di oltre un milione di sfollati, quand'anche collocati nei locali della missione UNMISS, reiterato obiettivo di assalti armati. La settimana successiva il Paese è stato visitato altresì dall'Alto Commissario (28-29 aprile 2014), con l'intento di far avvicinare le parti in conflitto, attori istituzionali e *leaders* dell'opposizione (presenti in Sud Sudan o temporaneamente collocati ad Addis Abeba), e di ricevere sostegno a tal fine dallo *Special Advisor* del Segretario generale sulla prevenzione del genocidio, in funzione di una miglior comprensione del tema per il dibattito calendarizzato nella stessa settimana presso il Consiglio di sicurezza. In occasione della conferenza stampa conclusiva della sua visita, il 30 aprile 2014 a Juba, l'Alto Commissario ha messo in luce alcuni aspetti a fondamento del suo mandato e su input, nel caso di specie, sia del Consiglio di sicurezza che del Segretario generale: a suo avviso le responsabilità della situazione attuale sono dipese da un contrasto insanabile tra *leaders* politici e militari e da una insopportabile connivenza che ha portato alla commissione di massacri nei confronti della popolazione civile in ragione dell'appartenenza ad una etnia, senza prevedere né la conduzione di inchieste veritiere né la creazione di alcun meccanismo giurisdizionale o para-giurisdizionale, indipendente e trasparente, per perseguire e punire i responsabili di tali atti. L'Alto Commissario fa esplicito riferimento inoltre alla scarsa consapevolezza delle autorità circa l'alta probabilità che il cibo venga a scarseggiare prossimamente, condizione

che è stata procurata dalla conduzione delle ostilità riservando minima attenzione ai processi di semina nei tempi più opportuni per assicurare la raccolta di prodotti a seguito della stagione delle piogge.

Ben più complessa e sottoposta ad un'indagine mirata da parte del competente Esperto indipendente è la situazione che si sta evolvendo nel Mali (<http://www.obchr.org/EN/countries/AfricaRegion/Pages/MLIndex.aspx>).

Proprio a seguito dell'attacco e della presa di possesso della sede del Governatorato di Kidal da parte del Movimento nazionale di liberazione dell'Azawad (MNLA), il 17 maggio scorso, con l'esecuzione sommaria di rappresentanti governativi e di civili ed il ferimento di alcuni militari e forze dell'ordine, l'Esperto ha sollecitato, in linea con i contenuti del suo Rapporto presentato nella sessione del Consiglio dei Diritti Umani del marzo scorso, l'avvio di una procedura d'inchiesta sui fatti occorsi, peraltro strumentale per il Consiglio di sicurezza nel dibattito inerente la prosecuzione della missione MINUSMA (<http://www.obchr.org/EN/HRBodies/SP/CountriesMandates/ML/Pages/IEMali.aspx>).

Anche il continente asiatico è stato interessato dalle attività di *reporting* della *Human Rights Machinery*: due paesi hanno assunto particolare importanza in questo passaggio temporale, la Thailandia (<http://www.obchr.org/EN/Countries/AsiaRegion/Pages/THIndex.aspx>) e la Cambogia (<http://www.obchr.org/EN/Countries/AsiaRegion/Pages/KHIndex.aspx>).

Per la prima, la sospensione della carta costituzionale, la deposizione dell'apparato di governo e la reintroduzione della legge marziale pesano indiscutibilmente sul rispetto degli *standard* internazionali di protezione e promozione dei diritti umani. L'adozione, il 23 maggio scorso, di nuove misure di carattere legislativo ed amministrativo da parte del *National Peace and Order Maintaining Council* rappresenta un'evidente compressione dei diritti e delle libertà di natura costituzionale: esse riguardano, in particolare, la libertà di espressione e di riunione, la censura per tutti i mezzi di comunicazione, la chiusura delle stazioni radio e televisive, la restrizione dell'accesso alla rete Internet, il divieto di diffondere informazioni in contrasto con il Consiglio. Al contempo, il sequestro e la detenzione coatta di alcuni *leaders* politici in basi militari, benché ritenute misure emergenziali, costituiscono, insieme alle fattispecie sopra richiamate, una palese violazione dei diritti e libertà contenuti nel Patto internazionale sui diritti civili e politici, proprio perché assolutamente non eccezionali e non temporanee: in altre parole, è evidente nel caso di specie l'impossibilità di applicare alcuna deroga delle disposizioni del Patto giacché il sequestro e la detenzione coatta non rispondono affatto ad alcun criterio funzionale alla disapplicazione eccezionale e temporanea del Patto medesimo. Gli aspetti in parola sono stati menzionati in modo circostanziato in un appello congiunto di alcune Procedure Speciali (detenzioni arbitrarie, sparizioni forzate, libertà di espressione, libertà di riunione e di associazione, tortura) lo scorso 13 giugno.

Per quanto riguarda la Cambogia, d'altra parte, il Relatore Speciale ha effettuato una visita nel Paese dal 15 al 25 giugno 2014, i cui esiti saranno pubblicati a breve, che segue quella condotta all'inizio dell'anno. Il suo intento è stato ed è quello di valutare le attività intraprese dalle autorità di governo, rispetto alle raccomandazioni formulate in merito all'apparato organico, alla suddivisione dei poteri, alla creazione di una Istituzione nazionale indipendente per i diritti umani.

Rispetto alla trattazione degli aspetti più rilevanti in chiave geografica, il dibattito inerente le tematiche oggetto d'attenzione nel quadro della *Human Rights Machinery* si presenta maggiormente complesso e dunque implica una scelta mirata ad affrontarne un numero alquanto limitato, almeno in questa sede.

Un attento monitoraggio è stato condotto sul tema delle sparizioni forzate ed è stato oggetto di un'articolata discussione nella sessione a porte chiuse del Gruppo di Lavoro competente nel merito (7-16 maggio 2014 - <http://www.obchr.org/EN/Issues/Disappearances/Pages/DisappearancesIndex.aspx>). In ben 32 Paesi sono stati riscontrati 900 casi di sparizione forzata di individui: si tratta di un fenomeno assai rilevante, oggetto di apposita disciplina convenzionale recentemente adottata (Convenzione per la protezione di tutte le persone dalla sparizione forzata del 2006, entrata in vigore nel 2010) e ratificata ad oggi da un numero peraltro limitato di Stati membri delle Nazioni Unite (42). Considerando il numero ancora circoscritto di Parti contraenti della suddetta Convenzione e soprattutto il fatto che soltanto 17 Stati parti hanno accettato la competenza del relativo Comitato di controllo a ricevere comunicazioni individuali, è stato affidato al predetto Gruppo di Lavoro un compito di monitoraggio globale sul fenomeno in esame. Tale monitoraggio consiste in via principale nel rafforzare il dialogo, in occasione delle visite in loco, non soltanto con le autorità governative ma anche e soprattutto con i familiari delle persone scomparse e con le organizzazioni non governative locali. E' evidente che la interlocuzione con tali tre categorie di attori rappresenti l'unico strumento utile per lo studio del fenomeno, la comprensione dei fattori causali e la previsione di possibili interventi che, pur riguardando casi individuali, rafforzino il sentimento di contrasto presso l'opinione pubblica nazionale e locale del Paese in cui le sparizioni sono state registrate.

Un argomento in parte correlato a quello appena trattato, spesso richiamato in queste ultime settimane sulla stampa internazionale, è il rapimento di più di 200 ragazze nigeriane da parte del gruppo armato Boko Haram a partire dal 14 aprile scorso. Un incontro tra le principali Procedure Speciali competenti in materia (vendita di minori, schiavitù, discriminazione di genere e violenza contro le donne, tratta di esseri umani) ha portato a ricostruire i fatti sulla base delle informazioni pervenute a Ginevra, in particolare richiamandosi i due principali eventi che hanno avuto luogo in Nigeria: il 14 aprile 2014, appunto, in occasione di una incursione della scuola secondaria del villaggio di Chibok, nello Stato del Borno, ed il 6 maggio 2014, nei villaggi di Warabe e Wala, sempre nello stesso Stato nella parte nord-orientale del Paese. Sul punto convergono alcune osservazioni formulate dalle Procedure Speciali in ordine allo status del gruppo armato, all'attribuzione di una ben precisa responsabilità internazionale delle predette azioni – anche a seguito di una esplicita rivendicazione da parte di un leader del gruppo in un video trasmesso dalla televisione locale – in violazione delle norme di natura cogente, del diritto internazionale dei diritti umani (si vedano le Convenzioni internazionali sui diritti del fanciullo e sulla discriminazione nei confronti delle donne, ma anche il Protocollo alla Carta Africana sui diritti di genere in Africa) nonché del diritto internazionale penale (in quanto crimini contro l'umanità). Al contempo, è evidente che il Governo nigeriano abbia disatteso l'obbligo di *due diligence* nel prevenire e nel punire i responsabili di tali azioni, nonché di proteggere e di risarcire le vittime.

La costrizione di minori a contrarre matrimonio, insieme alle modalità proprie delle nuove forme di schiavitù del XXI secolo, sono stati due argomenti affrontati non soltanto in riferimento al caso nigeriano ma anche in una dimensione più ampia. Alcune delle Procedure Speciali sopra ricordate (schiavitù, tratta di esseri umani, insieme a migranti e sfollati) hanno richiamato l'attenzione degli Stati circa l'opportunità di far fronte a detti fenomeni mediante la negoziazione di un apposito strumento giuridico, un protocollo alla

Convenzione ILO No. 29 del 1930, per la prevenzione e la repressione degli atti in cui si articola il lavoro forzato. Le pratiche schiavistiche generano profitti illeciti per circa 150 miliardi di dollari: dunque è quanto mai importante rafforzare la cooperazione sul punto, a partire dalla definizione di standard comuni che implicino un rafforzamento della *due diligence* da parte degli Stati in funzione della protezione delle categorie di soggetti vulnerabili maggiormente esposti a tali pratiche: uomini, donne, bambini, migranti. Il dibattito ha portato, il 13 giugno scorso, all'adozione ed apertura alla firma del summenzionato Protocollo, che entrerà in vigore al deposito del secondo strumento di ratifica da parte degli Stati membri delle Nazioni Unite: rispetto alla Convenzione No. 29, tale strumento colma importanti *gap* materiali, disciplinando tutte le forme di lavoro forzato correlabili al lavoro minorile, alla tratta di esseri umani a fini commerciali, alle più recenti pratiche schiavistiche, e dispone in termini di cooperazione interstatale a titolo preventivo, protettivo e di risarcimento, raccomandando agli Stati parti di rafforzare il rispettivo apparato legislativo nazionale includendovi tali fattispecie, nel rispetto della prospettiva di genere e della particolare condizione di vulnerabilità dei minori.

Un ultimo argomento di rilievo che è stato discusso dalle Procedure Speciali (libertà di espressione e di opinione, libertà di associazione e di riunione, difensori dei diritti umani) insieme a rappresentanti della Commissione inter-americana per i diritti umani e della Commissione africana sui diritti dell'uomo e dei popoli, nonché alla presenza del Rappresentante dell'OSCE sulla libertà dei media, è l'esercizio della libertà di espressione e di associazione in funzione anti-discriminatoria rispetto alle persone LGBTI. Il dibattito ha prodotto una dichiarazione congiunta adottata il 15 maggio 2014, nella quale si sottolinea come il riconoscimento ed il pieno esercizio delle predette libertà da parte delle persone LGBTI implica la garanzia del rispetto di altre importanti fattispecie quali il principio di non discriminazione e l'eguaglianza davanti alla legge. In altre parole, ogni forma di vendetta, intimidazione o attacco portato in pubblico o in privato nei confronti di una persona che sta manifestando o esprimendo il proprio orientamento sessuale o la propria identità di genere, va condannata e punita e non deve tradursi in misure legislative che impediscono tali manifestazioni o espressioni, limitando pertanto anche la libertà di associazione e di riunione pacifica. Poiché sono stati riscontrati numerosi casi in cui, nei sistemi-paese, tali misure legislative sono state introdotte e motivate in quanto necessarie per la protezione della morale pubblica, della salute o del benessere collettivo, invero è palese che esse abbiano contribuito a stigmatizzare le persone LGBTI e ad incoraggiare la commissione di atti di discriminazione e violenza nei loro confronti. Le misure in parola hanno anche limitato la possibilità di organizzare eventi pubblici da parte delle associazioni LGBTI e, laddove detti eventi hanno avuto luogo, la stessa incolumità dei partecipanti è stata messa a rischio, come accade peraltro anche agli avvocati che ne hanno difeso i diritti in tribunale.

In conclusione, pare doveroso effettuare anche un richiamo ad alcuni passaggi di carattere istituzionale, ovvero sia organico che procedurale, che sono stati condotti e portati a termine nella *Human Rights Machinery* tra aprile e giugno 2014.

Con Risoluzione A/RES/68/268 dell'Assemblea generale del 9 aprile 2014 (http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/68/268) l'intero meccanismo di *reporting* degli Stati membri delle Nazioni Unite nonché parti contraenti dei principali trattati e convenzioni vigenti nella materia dei diritti umani ha assunto una nuova configurazione, ispirata ai principi di coerenza, efficienza e flessibilità operativa, sollecitati anche dall'Alto Commissario per i Diritti Umani. Innanzitutto, in considerazione delle difficoltà incontrate

da parte dei Comitati di controllo nell'esercizio di analisi dei rapporti periodici trasmessi dagli Stati, soprattutto in relazione agli strumenti giuridici maggiormente ratificati e dunque implicanti una programmazione assai onerosa dei lavori degli stessi Comitati, si è disposto un aumento delle settimane di sessione dedicate alla discussione dei rapporti ed all'adozione delle Osservazioni conclusive all'attenzione degli Stati sottoposti ad esame. Al contempo l'Ufficio dell'Alto Commissario ha rinnovato e consolidato il suo mandato di assistenza tecnica agli Stati parti nell'esecuzione degli obblighi derivanti dalla partecipazione agli strumenti convenzionali nonché nella preparazione dei rapporti, agevolandoli peraltro in termini di costi mediante il ricorso allo strumento della videoconferenza. Lo stesso Ufficio ha provveduto a tagliare gli importi derivanti dal servizio di traduzione ed interpretariato, limitando la produzione dei rapporti a tre tra le sei lingue ufficiali delle Nazioni Unite ed adottando appositi accorgimenti formali, uniformi, per evitare un impegno eccessivo nella lettura e traduzione dei documenti stessi.

D'altra parte la *Human Rights Machinery* è stata rinnovata per quanto concerne le Procedure Speciali, con la nomina di 19 nuovi esperti per i mandati sia geografici (includere le singole situazioni-paese di particolare rilievo) che tematici, che hanno cominciato ad operare dal mese di giugno (<http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/SP/Pages/HRC25.aspx>).

Infine, nell'appena conclusasi sessione del Consiglio dei Diritti Umani, l'Alto Commissario ha pronunciato il suo ultimo intervento, a conclusione del suo mandato che ha avuto inizio nel settembre 2008. In esso ha menzionato elementi positivi e fattori di estrema criticità emersi nel sistema Nazioni Unite in questi sei anni: la sfida riguardante il passaggio dalla Commissione al Consiglio dei Diritti Umani ed il meccanismo della Revisione Periodica Universale, il rafforzamento del meccanismo di *reporting* periodico, la crisi siriana, la vigenza della pena di morte in alcuni Paesi (Guinea equatoriale, Pakistan, Emirati Arabi Uniti e, negli Stati Uniti, gli Stati di Washington, Maryland e Connecticut), i diritti di genere, le conseguenze derivanti dalla crisi economica mondiale sull'esercizio dei diritti umani al livello globale, la lotta al terrorismo. L'incarico sarà ricoperto a partire dal 1° settembre 2014 dall'attuale Rappresentante Permanente della Giordania presso le Nazioni Unite a New York, Zeid Ra'ad Zeid Al-Husseini, nominato dal Segretario generale e dall'Assemblea generale all'unanimità.

Per il numero attuale dell'Osservatorio si propongono due approfondimenti, che esulano dall'esame delle attività ordinarie del Consiglio dei Diritti Umani e che invece attengono, rispettivamente, ai lavori della Diciannovesima sessione del Gruppo di Lavoro del Consiglio dei Diritti Umani competente per la conduzione dell'esercizio di monitoraggio denominato 'Meccanismo della Revisione Periodica Universale' (28 aprile – 9 maggio 2014) e all'entrata in vigore del Terzo Protocollo Opzionale alla Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo, introduttivo del meccanismo delle comunicazioni, interstatali ed individuali, presso il relativo Comitato di controllo.

Il predetto Gruppo di Lavoro ha esaminato, nel corso della Diciannovesima sessione, 14 Stati, monitorando in modo omnicomprensivo la situazione dei diritti umani nel rispettivo sistema-paese: Norvegia, Albania, Repubblica Democratica del Congo, Costa d'Avorio, Portogallo, Bhutan, Dominica, Repubblica Democratica di Corea, Brunei, Costa Rica, Guinea equatoriale, Etiopia, Qatar e Nicaragua. Tra questi, si è deciso di dedicare particolare attenzione alla Revisione Periodica Universale del Sultanato del Brunei, per una

serie di novità legislative piuttosto recenti che ne hanno messo in evidenza, nel corso dell'esame, le tipicità proprie di uno Stato la cui politica in materia di protezione e promozione dei diritti umani non si conforma positivamente agli impegni assunti su base giuridica al livello internazionale.

L'adozione ed apertura alla firma, il 19 dicembre 2011, del Terzo Protocollo opzionale alla Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo, al contrario, ha rappresentato un importante passaggio rafforzativo della disciplina giuridica internazionale vigente in questa specifica materia. L'entrata in vigore del Protocollo, il 14 aprile 2014, al raggiungimento della decima ratifica depositata (ad oggi le ratifiche depositate sono undici: Albania, Belgio, Bolivia, Costa Rica, Gabon, Germania, Montenegro, Portogallo, Slovacchia, Spagna e Thailandia), permetterà agli Stati (che abbiano depositato, contestualmente alla ratifica, una dichiarazione apposita in quanto soggetti attivi e passivi del meccanismo delle comunicazioni) e ai singoli individui/gruppi di individui (minori, genitori, tutori), organizzazioni non governative, di poter presentare al relativo Comitato di controllo una comunicazione in conseguenza della presunta violazione di una o più fattispecie giuridiche enunciate nella Convenzione stessa e negli altri due Protocolli Opzionali relativi al coinvolgimento dei minori nei conflitti armati e alla vendita, pornografia e prostituzione infantile. Dunque un'analisi delle motivazioni che hanno condotto a negoziare tale strumento e a definirne i contenuti materiali sulla base di altri strumenti protocollari di simile contenuto meritava un approfondimento in questo numero dell'Osservatorio.

CRISTIANA CARLETTI



OSSERVATORIO SUL CONSIGLIO DEI DIRITTI UMANI N. 3/2014

2. PER UN'ANALISI PRELIMINARE DEL FUNZIONAMENTO DEL MECCANISMO DELLA REVISIONE PERIODICA UNIVERSALE: IL CASO DEL SULTANATO DEL BRUNEI

Nel corso dei lavori della Diciannovesima sessione del Gruppo di Lavoro del Consiglio dei Diritti Umani competente per la conduzione dell'esercizio di monitoraggio denominato 'Meccanismo della Revisione Periodica Universale', tenutasi a partire dal 28 aprile 2014 e che si è chiusa il 9 maggio scorso, sono stati esaminati alcuni Stati membri delle Nazioni Unite in ordine ad una calendarizzazione del II ciclo, già definita sino al 2016, in ossequio del criterio del bilanciamento geografico in termini di partecipazione e di sottoposizione all'esame inerente la situazione dei diritti umani al livello nazionale.

Tra i Paesi interessati dal Meccanismo nell'anno corrente, una particolare attenzione va riservata al Sultanato del Brunei, non soltanto per le modalità compilative proprie del Rapporto governativo trasmesso al predetto Gruppo di Lavoro ai fini della conduzione dell'esame in parola (Documento A/HRC/WG.6/19/BRN/1 del 30 gennaio 2014 – si veda <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/Pages/BNSession19.aspx>), ma anche per quelle inerenti la fase interlocutoria in cui il Meccanismo si sviluppa e per gli esiti derivati in termini di formulazione di raccomandazioni da parte degli altri Stati membri partecipanti alla sessione in veste di richiedenti informazioni e chiarimenti circa il contenuto del Rapporto governativo ai fini della garanzia dei diritti umani nel sistema sottoposto ad indagine (Documento A/HRC/WG.6/19/L.9 del 6 maggio 2014 – si veda <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/Pages/BNSession19.aspx>).

Il Sultanato del Brunei aveva già affrontato il Meccanismo nel I ciclo (Sesta sessione del Gruppo di Lavoro, 8 dicembre 2009) e, in quella sede, aveva ricevuto 33 raccomandazioni, rispondendo a 25 di esse nel corso della successiva sessione del Consiglio dei Diritti Umani del 19 marzo 2010 (si veda www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/Pages/BNSession6.aspx).

Nel passaggio più recente emergono alcuni elementi i quali, se comparati con le caratteristiche proprie del Meccanismo, indubbiamente ispirate ad una maggiore efficacia dello stesso in quanto contraddistinto da una impostazione più tecnica e meno politica, hanno sollecitato una peculiare riflessione avente ad oggetto questo Paese rispetto agli altri Stati membri sottoposti all'esame nella medesima sessione del Gruppo di Lavoro (si veda, per una ricostruzione generale della documentazione inerente il II ciclo: www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/Pages/BNSession19.aspx).

Sotto il profilo procedurale, si segnala la composizione della Troika, ovvero dei tre Stati membri del sistema Nazioni Unite deputati ad agevolare l'esame supportando il Paese sottoposto al monitoraggio in tutte le principali fasi in cui si articola il Meccanismo della Revisione. Nel caso di specie, il Marocco, la Romania e l'Arabia Saudita hanno provveduto in tal senso e - come si vedrà più avanti - soprattutto il terzo componente, appartenente alla stessa area geografica dello Stato esaminato.

D'altra parte, è interessante soffermare l'attenzione anche sulla composizione della Delegazione del Sultanato del Brunei, rappresentato in sede di discussione dal Ministro degli Affari Esteri e del Commercio, insieme a rappresentanti dell'Ufficio del Primo Ministro, del Dipartimento dell'Immigrazione e della Registrazione Nazionale, del Dipartimento del Lavoro, del Ministero per gli Affari Religiosi, del Ministero della Cultura, della Gioventù e dello Sport, dell'Ufficio del Procuratore Generale.

In merito ai rilievi formulati attraverso il ricorso ad un linguaggio talora di portata generale, talora più tecnico o, diversamente, ancora ispirato ad un approccio di matrice politica, difficilmente abbandonato del tutto anche nel II ciclo della Revisione Periodica Universale, si segnalano alcuni aspetti materiali che meritano di essere affrontati sulla base della tradizionale ripartizione delle fattispecie di diritti e libertà introdotta nel sistema delle Nazioni Unite sin dai primi anni '90, e sviluppatasi sino ad includervi, oramai in modo consolidato, anche i diritti di terza e di quarta generazione.

In questa prospettiva, dunque, si procede qui di seguito muovendo dalla lettura del Rapporto governativo e dalla trattazione in esso di molteplici temi che presuppongono la partecipazione ai principali strumenti giuridici convenzionali internazionali in vigore nella materia dei diritti umani. Invero, come si riporterà a breve, il Sultanato, già richiesto al termine del I ciclo di provvedere per la firma e la ratifica di alcune importanti convenzioni costitutive del diritto internazionale dei diritti umani di matrice onusiana, non ha provveduto in tal senso nel periodo compreso tra il 2010 e la trasmissione del Rapporto governativo nel quadro del II ciclo, ora indagato.

Per quanto attiene ai diritti di prima generazione, si evince chiaramente dal testo in parola un'impostazione, quand'anche sottoposta ad una revisione del pregresso assetto legislativo domestico, tesa a favorire il primato di quest'ultimo a discapito del recepimento del Patto Internazionale sui diritti civili e politici e della Convenzione contro la Tortura, nonché dei relativi Protocolli Opzionali e - *inter alia* - dello Statuto della Corte Penale Internazionale. Il riferimento giuridico basilare, a tale proposito, consiste nell'Ordinanza avente ad oggetto la revisione del Codice Penale, che rafforza l'apparato legislativo islamico di matrice shari'itica. L'atto, in vigore dal 22 ottobre 2013, mira a garantire il rispetto della Shar'ia con riferimento a tutte le fattispecie criminose di portata penale, applicandosi a reati di religione sia musulmana che non musulmana. In altre parole, l'impatto dell'Ordinanza equivale ad un inasprimento della pena, in funzione del ripristino di modalità punitive chiaramente contrastanti con gli standard minimi di protezione dei diritti umani, *in primis* del diritto alla vita e del divieto di tortura e di ricorso a trattamenti crudeli, inumani e degradanti.

L'introduzione di questo riferimento nel Rapporto governativo ha portato gli Stati partecipanti al Meccanismo a formulare le proprie raccomandazioni in modo del tutto tipico: alcuni di essi hanno ritenuto opportuno esprimere la loro perplessità in termini generici, rilevando che - tra le altre - la misura legislativa introdotta non si conforma al diritto internazionale dei diritti umani (Italia, Australia e Canada); altri hanno esplicitamente richiesto allo Stato di posticiparne l'attuazione fintanto che non sia stata condotta una

verifica complessiva al fine di assicurare la conformità della misura in parola agli standard internazionali nella materia dei diritti umani (Irlanda, Svezia) - richiedendo contestualmente l'assunzione di un impegno formale in funzione della moratoria sulla pena di morte; altri, infine, hanno raccomandato al Sultanato di procedere per una specifica revisione dello stesso Codice Penale nelle disposizioni che attengono all'eventuale ricorso alla predetta pena (Olanda, ma anche Francia, Australia, Repubblica ceca, Germania, Montenegro, Belgio e Svezia), oppure hanno richiesto allo Stato di motivare la differenziazione inclusa nell'Ordinanza inerente l'applicazione della Shari'a agli stranieri e, più in generale, ai non musulmani (Spagna). Al contrario, nella sessione, Paesi quali la Repubblica Islamica dell'Iran, il Pakistan, e l'Arabia Saudita hanno raccomandato al Sultanato di consolidare il risultato raggiunto attraverso l'adozione dell'Ordinanza favorendone la massima diffusione, anche mediante misure programmatiche di portata formativa, responsabilizzando le stesse istituzioni nazionali in termini di *capacity building* a tale scopo.

L'Ordinanza viene richiamata altresì in relazione a due ulteriori fattispecie, introdotte nel diritto internazionale dei diritti umani anche nel quadro della Convenzione per l'eliminazione della discriminazione razziale: il principio di non discriminazione, con particolare riferimento alla condizione di vulnerabilità propria delle persone LGBT nell'esercizio dei propri diritti (Spagna, Canada, Francia), e la libertà di espressione e di opinione, limitata in considerazione della vigenza di misure legislative quali il *Sedition Act*, l'*Undesirable Public Act* ed il *Local Newspaper Order*, per la cui violazione la legge shari'itica dispone sanzioni particolarmente severe anche in considerazione della predetta Ordinanza (Tunisia, Stati Uniti, Repubblica ceca).

Sempre con riferimento ai diritti di prima generazione, rileva ancora la condizione vulnerabile di alcune categorie di soggetti: donne, minori, persone anziane e persone disabili. Sebbene il Sultanato abbia progressivamente introdotto misure legislative ad impatto programmatico a partire dalla conclusione del I ciclo del Meccanismo (vedi, ad esempio, il *Children and Young Persons Act*, l'*Islamic Family Law Act*, il *Married Women Act*, il Piano d'Azione sull'istituto della famiglia e le donne, il Piano d'Azione sulle persone disabili), talora corredate anche dalla istituzione di appositi organismi collegiali per il monitoraggio circa l'attuazione di dette misure e per la promozione di ulteriori azioni d'intervento in tali settori tematici, è evidente che la mancata ratifica di alcuni strumenti internazionali - la Convenzione delle Nazioni Unite sulle persone con disabilità o la Convenzione dell'ILO n. 189 per il contrasto allo sfruttamento del lavoro minorile (da leggersi, in una accezione tesa al bilanciamento, con il ritiro di alcune riserve apposte a suo tempo dal Sultanato alle disposizioni della Convenzione sui diritti del fanciullo e alla Convenzione per la eliminazione della discriminazione nei confronti delle donne) - se, da un lato, non ha impedito al Sultanato di rafforzare l'apparato legislativo ed operativo domestico (a titolo esemplificativo per il contrasto alle forme di abuso e di sfruttamento dei minori ai fini della prostituzione), dall'altro non ha comunque sostenuto nel Paese un adeguato processo di responsabilizzazione sul piano normativo internazionale. Un esempio per tutti, in questo ambito, è rappresentato dalla raccomandazione formulata da taluni Stati nel II ciclo in ordine all'innalzamento dell'età minima per l'attribuzione di una qualche responsabilità penale, ora fissata ai 7 anni e che dovrebbe essere portata alla maggiore età (Sierra Leone, Repubblica ceca, Uruguay e Germania).

Questa osservazione vale ancor di più in relazione alla mancata ratifica del Patto Internazionale sui diritti economici, sociali e culturali, a fronte di una serie di importanti passaggi di natura strutturale e cooperativa promossi sul piano interno ed internazionale dal

Sultanato, rispettivamente in ordine alla garanzia dei diritti all'istruzione e alla salute ed alla definizione sia di un Piano Nazionale per lo Sviluppo, che copre il periodo 2012-2017 (e che funge da quadro di riferimento per la migliore conduzione delle attività cooperative del Sultanato con le Nazioni Unite e con le principali organizzazioni regionali, quali l'ASEAN), ma anche della c.d. *Brunei Vision*, un programma d'azione di ampio respiro, nel quale si affrontano tutte le problematiche derivanti dalle potenziali criticità del processo di sviluppo nel lungo termine (sino al 2035), in funzione di un più alto livello di conoscenza e di benessere nella popolazione, in un assetto economico dinamico e sostenibile.

In conclusione, l'opportunità di esaminare nel quadro del Meccanismo della Revisione Periodica Universale la situazione dei diritti umani in un determinato sistema-paese consente di rilevare alcune tipicità che, soprattutto negli Stati contraddistinti da una interessante evoluzione dell'apparato legislativo e delle misure programmatiche per lo sviluppo economico e sociale della popolazione, possono rappresentare un ambito d'interesse del tutto innovativo. Ciò accade soprattutto quando si analizza il grado di protezione e di promozione dei diritti in Paesi appartenenti ad un'area regionale evidentemente tipica e lontana dalla prospettiva d'indagine classica del mondo occidentale.

Questo contributo dell'Osservatorio sul Consiglio dei Diritti Umani, focalizzato sul predetto Meccanismo costituisce soltanto il primo esercizio analitico per una migliore comprensione circa la molteplicità delle tematiche affrontate nel corso delle prossime sessioni del Gruppo di Lavoro specificamente competente, ed indubbiamente l'impostazione qui adottata permetterà di effettuare il futuro monitoraggio comparato delle Revisioni a cui saranno sottoposti gli Stati membri delle Nazioni Unite a prescindere dalla collocazione geografica o dal peso politico ed economico da essi rivestito nel sistema onusiano.

CRISTIANA CARLETTI



OSSERVATORIO SUL CONSIGLIO DEI DIRITTI UMANI N. 3/2014

3. IL TERZO PROTOCOLLO OPZIONALE ALLA CONVENZIONE DELLE NAZIONI UNITE SUI DIRITTI DEL FANCIULLO: PER UN RAFFORZAMENTO DELLA TUTELA DELL'INFANZIA E DELL'ADOLESCENZA TRAMITE IL MECCANISMO DELLE COMUNICAZIONI

1. *Introduzione.al.tema*

La Convenzione sui diritti del fanciullo (*Convention on the Rights of the Child*, da qui in poi richiamata mediante l'acronimo CRC), adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 20 Novembre 1989 ed entrata in vigore il 2 settembre 1990, rimane, al momento, lo strumento internazionale più ratificato al mondo. Mancano all'appello solo gli Stati Uniti d'America, la Somalia (entrambi la hanno soltanto firmata) ed il neo-Stato del Sud Sudan. In quest'ottica, maggiore rilievo assume l'adozione, il 19 dicembre 2011, del Terzo Protocollo Opzionale alla Convenzione con il quale si introducono importanti meccanismi di monitoraggio: le comunicazioni individuali, interstatali e la procedura d'inchiesta attivabile dal Comitato ONU sui diritti del fanciullo (da qui in avanti Comitato).

Lo strumento protocollare in parola è entrato in vigore lo scorso 14 aprile 2014 grazie al deposito del decimo strumento di ratifica da parte del Costa Rica, così come disciplinato dall'articolo 19 (1) dello stesso Protocollo. Al 22 giugno 2014 11 Paesi hanno dunque ratificato/aderito al Protocollo Opzionale alla CRC: Albania, Belgio, Bolivia, Costa Rica, Gabon, Germania, Montenegro, Portogallo, Slovacchia, Spagna e Thailandia.

Che fosse necessario prevedere ed adottare ulteriori meccanismi di controllo rispetto al solo rapporto periodico previsto dall'articolo 44 della Convenzione, era da tempo un fatto assodato. E' evidente come tale necessità non fosse percepita come tale da molti Stati membri della Comunità Internazionale.

In virtù del principale elemento materiale innovativo introdotto dalla Convenzione del 1989, ovvero la considerazione del minore quale soggetto piuttosto che oggetto di diritti, come fino a quel momento identificato, il Protocollo costituisce un evidente passo in avanti in funzione dell'effettivo coinvolgimento del minore per il loro esercizio: in esso infatti si riconoscono al soggetto titolare i mezzi per rivendicarne il pieno rispetto sul piano internazionale ed al contempo si assicura una più concreta garanzia del diritto all'ascolto delle bambine e dei bambini, tenendo in debita considerazione le loro opinioni nell'ambito di questioni che li vedono protagonisti (articolo 12) (si veda il Commento generale n. 12, par. 28-31, p. 11, Doc. CRC/C/GC/12, reperibile al seguente indirizzo:

http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=5&DocTypeID=11).

Diversamente dai due precedenti Protocolli Opzionali inerenti la protezione dei diritti del fanciullo nei conflitti armati e la vendita, la prostituzione e la pornografia infantile, adottati ed aperti alla firma nel 2000, il Protocollo in esame non introduce nuovi diritti bensì procedure attraverso le quali poter mettere in luce le violazioni che non hanno trovato adeguata risposta nel sistema giudiziario domestico, attivando dunque la competenza del Comitato direttamente sul piano internazionale.

Degna di rilievo risulta essere dunque l'equiparazione del minore a tutte le altre categorie di persone interessate da specifiche Convenzioni vigenti nel sistema delle Nazioni Unite, che consentono ai soggetti titolari di diritti di rivolgersi ai relativi Comitati di riferimento. La CRC, infatti, risultava essere oramai l'unico degli accordi internazionali sui diritti umani nel sistema onusiano a non prevedere la possibilità per i minori di rivendicarne la tutela attraverso le procedure di comunicazione.

Malgrado il Comitato presenti elementi strutturali ed operativi che potrebbero rinviare alla tipologia di organismi più propriamente giurisdizionali presenti nei diversi sistemi giuridici internazionali, le conclusioni raggiunte dai suoi membri sono prive di carattere vincolante. Il meccanismo in esame dunque mira alla produzione di opinioni e raccomandazioni che, comunque, consentono al minore di ottenere una riparazione in funzione del danno prodotto ovvero un riconoscimento formale della violazione del diritto e della sofferenza subita.

2. *Una lunga attesa in funzione dell'introduzione di meccanismi procedurali rafforzativi della disciplina internazionale per la promozione e la protezione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza*

Malgrado l'elaborazione e l'adozione di un Protocollo relativo alla procedura delle comunicazioni nell'ambito della CRC si sia concretizzata a distanza di oltre vent'anni dall'entrata in vigore della Convenzione stessa, l'idea di avviare un processo negoziale a tal fine è stata perseguita, seppur con esito negativo, almeno in due occasioni nel corso di questi anni: al momento dell'elaborazione della stessa Convenzione ed in occasione delle celebrazioni del decimo anniversario dalla sua adozione.

È dal 2007, però, che possiamo rilevare un maggiore impegno per il conseguimento di questo risultato. Da allora un *network* di organizzazioni non governative specializzate sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza ha intrapreso tramite una petizione, sostenuta sia dalle ONG che dagli organismi e dalle istituzioni nazionali indipendenti sui diritti umani, una campagna in favore dell'introduzione di una procedura di comunicazioni volte a rafforzare la protezione dei diritti del fanciullo (si veda il documento intitolato [«An international call to strengthen the enforcement of the UN Convention on the Rights of the Child by the drafting and adoption of an Optional Protocol to provide a communications procedure»](#)).

Lo stesso Comitato CRC si è espresso favorevolmente in tal senso, arrivando a concludere come tali meccanismi di comunicazione non fossero solo possibili ma necessari. L'allora Presidente del Comitato Yanghee Lee, in occasione della 63^a sessione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, ha confermato come le procedure delle comunicazioni *«would significantly contribute to the overall protection of children's rights»*.

In poco tempo l'ipotesi di un Protocollo Opzionale si concretizza e porta, nel 2009, all'adozione unanime da parte del Consiglio dei Diritti Umani della Risoluzione n. 11/1

(Doc. A/HRC/RES/11/1, adottato il 17 giugno 2009 - 11^a sessione) e all'istituzione di un *Open-ended Working Group* che si sarebbe riunito per una prima sessione entro la fine dell'anno (14-18 dicembre 2009). Già prima di questo passaggio formale si sono tenuti tre incontri informali (4, 9 e 12 giugno 2009), i cui dibattiti hanno fortemente inciso sul risultato raggiunto nello stesso documento successivamente accolto dal Consiglio. Le preoccupazioni ed i dubbi avanzati in tali circostanze da parte di diversi Stati sulla necessità di un nuovo Protocollo hanno determinato una modifica circa il mandato del Gruppo di Lavoro, rispetto al contenuto originario della bozza di risoluzione, che si è tradotta nella sostituzione dell'espressione «elaborare un Protocollo Opzionale» con una più cauta «esplorare la possibilità di elaborare un Protocollo Opzionale».

Probabilmente, alla luce degli eventi, si potrebbe giudicare positivamente quello che ad oggi ha rappresentato un mero, quanto breve, rallentamento nel processo di elaborazione del Protocollo dal momento che la 'più cauta esplorazione' ha permesso di affrontare le principali posizioni in merito ai seguenti aspetti: (a) i motivi e la tempistica per l'elaborazione di una procedura delle comunicazioni ai sensi della Convenzione; (b) l'esistenza di meccanismi internazionali, nonché la loro efficacia ed accessibilità da parte dei minori; (c) l'efficacia dei meccanismi esistenti al livello nazionale e regionale per la protezione dei diritti del fanciullo; (d) la natura unica dei diritti specifici sanciti nella Convenzione, incluso il diritto ad essere ascoltato; (e) le implicazioni della procedura delle comunicazioni ai sensi della Convenzione e la fattibilità della procedura stessa (vedi Human Rights Council, [Report of the open-ended working group to explore the possibility of elaborating an optional protocol to the Convention on the Rights of the Child to provide a communications procedure.](#)

Un confronto ed approfondimento che ha portato lo stesso Consiglio ad adottare la Risoluzione n. 13/3 (Doc. A/HRC/RES/13/3, adottato il 24 marzo 2010 - 13^a sessione) con la quale si dava mandato al Gruppo di Lavoro di elaborare e redigere un progetto di Protocollo che sarebbe stato trasmesso al Consiglio in occasione della 17^a sessione ed in tal contesto adottato con Risoluzione n. 17/18 (Doc. A/HRC/RES/17/18, adottato il 17 giugno 2011 - 17^a sessione).

Ultima tappa di questo processo atteso per oltre vent'anni è stata l'adozione del Protocollo da parte dell'Assemblea Generale, nel corso della 66^a sessione, con la Risoluzione n. 66/138 (Doc. A/RES/66/138, adottato il 19 dicembre 2011): una tappa che ha permesso di organizzare la cerimonia ufficiale di apertura alla firma del Protocollo a margine della 19^a sessione del Consiglio dei Diritti Umani, il 18 febbraio 2012, in occasione della quale hanno apposto la firma allo strumento venti Stati, compresa l'Italia (Austria, Belgio, Brasile, Cile, Costa Rica, Finlandia, Germania, Lussemburgo, Maldive, Mali, Montenegro, Marocco, Perù, Portogallo, Serbia, Slovacchia, Slovenia, Spagna e Uruguay).

3. I contenuti di rilievo procedurale del Terzo Protocollo

Il Protocollo Opzionale alla CRC sulle procedure di comunicazione si articola in un Preambolo e quattro parti: le disposizioni generali, le procedure di comunicazione, la procedura d'inchiesta e le disposizioni finali.

Il Preambolo, oltre a riprendere i principi proclamati nella Carta delle Nazioni Unite, da un lato rinvia esplicitamente ai principi generali della CRC di non discriminazione e del superiore interesse del minore tramite apposite procedure c.d. *child-sensitive*, peraltro adottate dal Comitato nel corso della 62^a sessione. Dall'altro, richiama la condizione del minore quale titolare di diritti a lui riconosciuti così come il suo speciale *status* di dipendenza e

vulnerabilità che può rappresentare un ostacolo al perseguimento concreto di tali diritti. A tal riguardo, dopo aver ricordato l'importanza delle istituzioni nazionali impegnate a promuovere e a proteggere i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, nel Preambolo si sottolinea come il Protocollo possa rafforzare i meccanismi di protezione, attraverso la presentazione di comunicazioni, e facilitare l'accesso a tali meccanismi per gli stessi titolari dei diritti.

A riprova dell'importanza del principio del superiore interesse del minore e delle sue opinioni, a cui deve essere dato il giusto peso in conformità con l'età e la maturità, garantendo procedure a misura di bambino, detti elementi materiali vengono richiamati anche nelle disposizioni generali del Protocollo. Si tratta di principi che caratterizzano la CRC e che hanno determinato la necessità di prevedere l'introduzione di specifiche procedure di comunicazione per la tale categoria di soggetti. Inoltre, come già previsto soltanto nel Protocollo Opzionale alla Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione della donna e nel il Protocollo Opzionale al Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali, anche in questa sede vengono introdotte misure di protezione per i minori che decidono di rivolgersi al Comitato al fine di evitare maltrattamenti o intimidazioni quali conseguenza della partecipazione attiva al meccanismo stesso.

Nella seconda parte del Protocollo vengono disciplinate le modalità proprie delle comunicazioni individuali e di quelle interstatali. Per quanto concerne le prime, possono essere presentate da, o per conto di, un singolo minore così come da, o per conto di, un gruppo che ritiene essere stato vittima di una violazione dei diritti enunciati nella Convenzione o nei relativi Protocolli laddove lo Stato interessato ne sia parte contraente.

L'articolo 7 disciplina le condizioni per l'ammissibilità di una comunicazione da parte del Comitato: il previo esaurimento dei ricorsi interni, che non deve essere stato caratterizzato da eccessiva lunghezza; la trasmissione della comunicazione, in forma scritta e non anonima, entro un anno dalla conclusione del procedimento sul piano nazionale. Rispetto al limite temporale di un anno, in considerazione della particolare condizione del minore sarebbe stato forse più opportuno riprodurre quanto già disciplinato nella Convenzione per l'eliminazione della discriminazione nei confronti delle donne laddove non è previsto alcun limite o, nella Convenzione contro la tortura, nella quale pur non indicandosi una specifica tempistica, si puntualizza che la procedura deve aver luogo «*in conformity with the generally recognized principles of international law*».

Altro criterio di ammissibilità di una comunicazione su cui sarebbe stato opportuno arrivare a diversa formulazione è quello relativo alla presentazione per iscritto del reclamo. Rispetto ai meccanismi previsti, ad esempio, nel quadro del Protocollo Opzionale al Patto internazionale sui diritti civili e politici (OP-ICCPR), alla Convenzione contro la tortura (CAT), al Protocollo Opzionale alla Convenzione per l'eliminazione della discriminazione nei confronti delle donne (OP-CEDAW) e al Protocollo Opzionale al Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali (OP-ICESCR), si prevede la presentazione in forma scritta. Diversamente la Convenzione internazionale per l'eliminazione della discriminazione razziale (ICERD), la Convenzione internazionale sui diritti dei lavoratori migranti (ICRMW), il Protocollo Opzionale alla Convenzione sui diritti delle persone con disabilità (OP-CRPD) e la Convenzione sulle sparizioni forzate (CPED) non disciplinano in senso limitativo la forma di presentazione della comunicazione. L'assenza di una soluzione univoca seguita al riguardo per gli altri Comitati e la particolare condizione del minore che può far nascere difficoltà nell'attivazione della procedura delle comunicazioni a fini risarcitori, come si afferma nel Preambolo, avrebbe dovuto suggerire la possibilità di

non introdurre obblighi che potrebbero ostacolare il buon funzionamento del sistema di garanzia.

Una volta considerata ammissibile una comunicazione, il Comitato la trasmette all'attenzione dello Stato interessato (articolo 8) che sarà tenuto a rispondere in forma scritta, per chiarire la questione ed indicare l'eventuale rimedio, il prima possibile e, comunque, entro sei mesi. L'introduzione dell'espressione "as soon as possible", non presente per l'esercizio delle competenze di nessun altro Comitato, può essere letta come un compromesso raggiunto rispetto alla richiesta avanzata dal *network* di ONG che chiedeva di dimezzare tale periodo.

In circostanze eccezionali, inoltre, il Comitato può chiedere che lo Stato interessato adotti misure provvisorie al fine di evitare possibili danni irreparabili al minore vittima della violazione (articolo 6).

Di particolare rilievo è la possibilità di giungere ad una soluzione amichevole, tramite i buoni uffici del Comitato, che non ha uguali negli altri strumenti internazionali in esame, se non nel Protocollo al Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali.

Per quanto riguarda le comunicazioni interstatali, ovvero la possibilità per il Comitato di ricevere comunicazioni inerenti supposte di violazioni dei diritti sanciti dalla CRC da parte di uno Stato nei riguardi di un altro Stato, l'articolo 12 dispone che i singoli Stati debbano riconoscere la competenza del Comitato a ricevere tali comunicazioni attraverso una apposita dichiarazione da depositare presso il Segretario Generale delle Nazioni Unite in fase di ratifica dello strumento protocollare. Elemento essenziale è quello della reciprocità, ovvero che sia lo Stato chiamato in causa che quello attore abbiano depositato entrambi la dichiarazione di accettazione della competenza del Comitato.

Ultimo strumento introdotto nel Protocollo consiste nella procedura d'inchiesta attivabile dal Comitato nel caso in cui esso riceva informazioni attendibili su gravi o sistematiche violazioni in ordine ai diritti sanciti nella Convenzione e poste in essere da uno Stato parte al Protocollo. Tale procedura, condotta in maniera confidenziale e che prevede la possibilità di effettuare delle visite in loco previo consenso dello Stato interessato, si traduce in commenti e raccomandazioni formulati dal Comitato ed indirizzati allo Stato il quale sarà tenuto a rispondere il prima possibile e comunque entro sei mesi dalla ricezione delle stesse. Così, come previsto per le comunicazioni interstatali, anche la procedura d'inchiesta consente ai singoli Stati parte di non riconoscere la competenza del Comitato e dunque non essere sottoposti a tale procedura.

Il Protocollo si chiude con le disposizioni finali (artt. 15-24), che richiamano la necessità di favorire processi di assistenza e di cooperazione internazionale tra il Comitato e le agenzie, i fondi ed i programmi specializzati delle Nazioni Unite (articolo 15), l'impegno per gli Stati a divulgare ed informare in ordine ai contenuti del Protocollo Opzionale (articolo 17) e le consuete disposizioni relative alla firma, ratifica o adesione (articolo 18), all'entrata in vigore del Protocollo (articolo 18), alla proposta di emendamenti (articolo 21) e di denuncia (articolo 22).

4. *Osservazioni conclusive: gli argomenti alla base dell'elaborazione del Terzo Protocollo Opzionale alla CRC*

Se si prendono in esame le Convenzioni internazionali sui diritti umani successivamente all'adozione del Protocollo Opzionale al Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali (si veda la Risoluzione n. 63/117 dall'Assemblea Generale

delle Nazioni Unite il 10 dicembre 2008) la Convenzione sui diritti del fanciullo rimaneva l'unico strumento in vigore del sistema Nazioni Unite a non prevedere alcun tipo di procedura di comunicazione. Disparità che determinava, come richiamato dai sostenitori del Protocollo, una forte discriminazione del minore rispetto alle altre categorie di soggetti, tale da intaccare il suo *status* di titolare di diritti al pari di tutti gli altri soggetti.

Nondimeno l'introduzione di meccanismi di comunicazione individuale ed interstatale nel Protocollo al Patto sui diritti economici, sociali e culturali ha rappresentato il superamento dell'ostacolo della c.d. non giustiziabilità dei suddetti diritti che, sin dal principio, aveva portato a riflettere per la creazione di una distinzione categoriale tra diritti di prima e di seconda generazione, pur sempre inclusi tutti in via originaria nella Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo. Il suddetto Protocollo avvalorava la convinzione del Comitato CRC, espressa nel Commento generale n. 5 ([«Misure generali di attuazione della Convenzione sui diritti dell'infanzia»](#) adottato nella 35^a sessione, 19 settembre – 3 ottobre 2003, Doc. CRC/C/GC/12), secondo cui entrambe le categorie di diritti sono giustiziabili e che i singoli ordinamenti nazionali «sets out entitlements in sufficient detail to enable remedies for non-compliance to be effective» (Commento generale n. 5, par. 25, p. 7).

Poco rilievo può essere attribuito ad uno dei dubbi emersi nel Gruppo di Lavoro competente per l'elaborazione del Terzo Protocollo in merito al rischio di duplicazione dei meccanismi esistenti. Nello specifico, l'esistenza di procedure, previste in altre Convenzioni, in grado di farsi carico di determinate violazioni di diritti riconosciuti anche nella CRC, verrebbe ridimensionata dalla presenza dei cosiddetti *«unique rights»* ovvero specifici diritti ascrivibili in termini di titolarità solo alla categoria tipica del minore. Si pensi al principio, esplicitamente ripreso nel Protocollo, del superiore interesse del minore, quale principio guida nelle decisioni che lo vedono coinvolto, così come del diritto ad essere ascoltati e alla debita considerazione che deve essere attribuita alle sue opinioni.

Non a caso, il Comitato CRC definisce il diritto all'ascolto *«a unique provision in a human rights treaty»* in quanto *«it addresses the legal and social status of children, who, on the one hand lack the full autonomy of adults but, on the other, are subjects of rights»* (Commento generale n. 12, par. 1, p. 5). Tale particolarità si traduce in condizioni minime che devono essere rispettate in ottemperanza sia del diritto all'ascolto che del superiore interesse del minore: tra quelle individuate dal Comitato nel Commento generale n. 12 vi sono la creazione di un ambiente e di un metodo di lavoro adatto ai bambini e la presenza di personale altamente formato in grado di facilitare in maniera appropriata la partecipazione dei minori ai processi decisionali che li riguardano direttamente; esse rappresentano indiscutibili motivazioni in favore di meccanismi di comunicazione specifici per i minori, se non altro per evitare che *«Involvement of and consultation with children must also avoid being tokenistic»* (vedi anche Commento generale n. 5, par. 12, p. 5). Tanto più se, come osservato dal Comitato nel Commento generale n. 14, *«The best interests of the child is a dynamic concept that encompasses various issues which are continuously evolving»* ([Commento generale n. 14](#), par. 11, p. 5, Doc. CRC/C/GC/14).

Inoltre, l'attribuzione della competenza del Comitato ad occuparsi di situazioni nelle quali il diritto all'ascolto deve essere garantito tanto a livello individuale quanto a livello collettivo era sì richiamata nell'articolo 3 della Convenzione, ma si faceva riferimento al solo meccanismo dei rapporti periodici previsti dalla Convenzione: dunque la formula *«devoted to individual cases»* si traduce non nei casi individuali esaminabili a seguito di

comunicazione bensì unicamente nella descrizione del sistema paese rispetto all'attuazione dei diritti sanciti dalla Convenzione (Commento generale n.12, par. 72, p. 18).

Evidentemente si tratta in questa sede di promuovere e di tutelare diritti che caratterizzano la Convenzione e che vedono i minori titolari degli stessi in modo assoluto. Nella sostanza il mero riconoscimento formale di diritti, sebbene monitorato attraverso il meccanismo dei rapporti periodici trova con il Terzo Protocollo un ambito di attuazione concreto.

Ulteriore elemento utile a comprendere la necessità di un Protocollo alla CRC è quello relativo alla funzione che potrebbero rivestire queste nuove procedure, naturalmente in modo complementare alla procedura di *reporting* ora richiamata, nello sviluppo di una prassi capace di evidenziare eventuali *best practices* per una più efficace attuazione dei diritti dei minori nei singoli ordinamenti nazionali.

Unico ostacolo, evidenziato anche all'interno del Gruppo di Lavoro istituito per esaminare la possibilità di elaborare uno specifico Protocollo alla CRC, può essere rappresentato dalla tempistica nell'analisi di eventuali comunicazioni ricevute, e considerate ammissibili, dal Comitato. Il rischio di un sovraccarico di lavoro per il Comitato è effettivamente un problema reale, d'altronde già riscontrato per quanto concerne il meccanismo dei rapporti periodici, ma che sicuramente non avrebbe potuto giustificare una ulteriore battuta d'arresto ai fini dell'introduzione dei meccanismi in esame.

Considerando la rilevanza assunta dal tema della promozione e della protezione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza nell'intera Comunità Internazionale, l'evidente lacuna propria della disciplina del diritto onusiano dei diritti umani in tale ambito non poteva non essere colmata: in altre parole il non aver previsto sin dai primi anni '90 un apposito meccanismo delle comunicazioni ha reso indispensabile procedere per il completamento di una disciplina la cui unicità ed il cui peso specifico in termini materiali sono stati apprezzati e sostenuti dagli Stati membri delle Nazioni Unite in quanto parti contraenti della CRC dal 1990 ad oggi.

GIOVANNI AMERICO