

Introduzione

Evoluzione storica dei diritti umani

Sommario

1. Evoluzione storica del concetto di «diritti dell'uomo». - 2. Definizione e classificazione. - 3. Gerarchia dei diritti umani. - 4. La nascita della tutela dei diritti umani a livello internazionale: la Società delle Nazioni. 5. Il diritto umanitario. - 6. I diritti umani dopo la seconda guerra mondiale. 7. L'opera di codificazione dei diritti umani. - 8. I meccanismi giurisdizionali di tutela.

1. Evoluzione storica del concetto di «diritti dell'uomo»

Il concetto di «diritti umani» affonda le sue origini nella filosofia greco-romana, ma ha cominciato ad acquistare autonoma rilevanza sul piano giuridico soltanto con le codificazioni europee del XIII e XIV secolo, in particolare con la stesura della *Magna Charta Libertatum* inglese (1215), dell'*Erik Klippungs Handfaesting* danese (1282) e del *Joyeuse Entrée* fiammingo (1356), a cui si aggiunsero l'*Union of Utrecht* olandese (1579) e il *Bill of Rights* inglese (1689). Tali atti si limitavano a concedere alcune libertà a determinati soggetti o gruppi in virtù del loro rango o *status* sociale, circoscrivendo contestualmente il potere assoluto del sovrano.

Solo nei secoli successivi il concetto di libertà individuale si è progressivamente svincolato dall'appartenenza a gruppi sociali e, nel corso dei secoli XVIII e XIX, si è affermata la convinzione che i sudditi di uno Stato avessero diritto di attendersi da parte di quest'ultimo un impegno per il miglioramento delle loro condizioni di vita.

Per questo motivo, diverse costituzioni redatte in Europa tra la fine del XIX e l'inizio del XX secolo prevedevano, accanto ai diritti classici, precise responsabilità dei governi nei campi del lavoro, della sicurezza sociale, della sanità e dell'educazione.

Parallelamente alla evoluzione storico-giuridica, il concetto di «diritti dell'uomo» è stato sviluppato e interpretato anche sul piano teorico-filosofico, principalmente da due teorie:

- il **giusnaturalismo**, che rinviene l'origine dei diritti umani alternativamente nella natura stessa dell'uomo, nella sua ragione o in Dio;
- il **positivismo**, che pone a fondamento dei diritti umani l'ordinamento giuridico, ossia, appunto, la legge positiva.

Nell'approccio giusnaturalistico, pertanto, la **positivizzazione** dei diritti rappresenta una conseguenza naturale dell'esistenza dei diritti stessi, mentre in quello positivista il presupposto necessario e imprescindibile.

In ogni caso, **titolare del diritto è la persona**, sebbene si possa distinguere una concezione **individualista**, che attribuisce la titolarità del diritto al *singolo*, e una **collettivista**, che la rintraccia nel *gruppo*. È sulla base del secondo orientamento che, soprattutto negli ultimi tempi, sono stati individuati i diritti dei lavoratori, delle donne, del fanciullo etc.

Quale che sia la teoria prescelta, si può comunque affermare che i diritti dell'uomo sono:

- *imprescrittibili*, giacché il soggetto ne resta titolare anche quando non li esercita in concreto;
- *inalienabili*, non potendo essere venduti, ceduti o trasferiti;
- *irrinunciabili*;
- *universali*, spettando ad ogni essere umano in quanto tale.

2. Definizione e classificazione

I **diritti** e le **libertà** sono **situazioni giuridiche soggettive consistenti nell'attribuzione, nella modifica o nell'estinzione di poteri, obblighi e diritti in capo ad un soggetto**, le quali si distinguono in:

- **situazioni attive** (o *di vantaggio*), volte a garantire risultati favorevoli per colui che ne risulti titolare;
- **situazioni passive** (o *di svantaggio*), che impongono al soggetto titolare comportamenti strumentali alla soddisfazione dell'interesse altrui.

Il termine *libertà* indica generalmente una posizione in cui si chiede ad altri soggetti di non interferire nelle proprie scelte soggettive, mentre il *diritto* consiste nella richiesta ad un altro soggetto di attivarsi affinché la propria situazione giuridica di vantaggio possa essere pienamente soddisfatta.

Per **diritti dell'uomo**, più esattamente, si intendono quei **diritti connessi alla natura stessa della persona umana**; essi rinviano anzitutto al concetto di *identità universale dell'uomo*, secondo cui *la persona umana ha gli stessi diritti ed aspira alle stesse libertà quali che siano la razza, l'etnia, il sesso, le opinioni, la nazionalità* (DUPUY).

Sebbene in linea di principio i diritti umani debbano essere considerati indivisibili (come affermato in seno alla Conferenza Internazionale delle Nazioni Unite del 1968), ragioni di ordine pratico suggeriscono l'opportunità di una loro distinzione.

Per comodità di trattazione, infatti, spesso gli studiosi distinguono i diritti e le libertà in «generazioni», facendo riferimento al **periodo storico** in cui si sono affermati ed ai documenti che li hanno sanciti e tutelati.

Si parla, pertanto, di:

- **diritti e libertà di prima generazione**, che ricomprendono prevalentemente *libertà a carattere individuale*, suddivise in *libertà civili* (libertà di agire)

e *libertà politiche* (partecipazione al governo e agli uffici pubblici del proprio Paese). Trattasi, in primo luogo, del diritto alla vita e all'integrità fisica, delle libertà di pensiero, religione, espressione, stampa, associazione, dei diritti alla partecipazione politica e all'elettorato attivo e passivo;

- **diritti e libertà di seconda generazione**, nei quali vanno generalmente inclusi i *diritti economici, sociali e culturali* (tra questi, il diritto ad un lavoro equamente retribuito e tutelato, al riposo e allo svago, alla casa, ad un tenore di vita sufficiente a garantire la salute ed il benessere della propria famiglia, all'istruzione);
- **diritti e libertà di terza generazione**, anche noti come *diritti di solidarietà* in quanto aventi per destinatari non i singoli individui ma interi gruppi sociali (o popoli). Ecco, quindi, che si parla di diritto all'autodeterminazione dei popoli, alla pace, allo sviluppo, all'equilibrio ecologico, al controllo delle risorse nazionali, alla difesa dell'ambiente. Ad essi vanno aggiunti quelli destinati alla tutela di determinate categorie di persone (come i minori e le donne), particolarmente esposte a pericoli di violazioni delle proprie situazioni giuridiche e, dunque, meritevoli di una più efficace tutela interna ed internazionale;
- infine, **diritti e libertà di quarta generazione**, ossia diritti *ancora in fase di riconoscimento* relativi al campo delle manipolazioni genetiche e della bioetica, delle nuove tecnologie di comunicazione, del mondo degli animali.

Un secondo metodo di classificazione, infine, attiene al loro **contenuto materiale** e distingue tra:

- **diritti individuali, che si riferiscono direttamente alla persona umana**. Trattasi, essenzialmente, dei diritti e delle libertà di prima e seconda generazione;
- **diritti collettivi, riconducibili all'individuo in quanto parte di un gruppo**. La maggior parte di essi rientra nei diritti di terza generazione, il cui riconoscimento ha ricevuto grande impulso a partire dal processo di decolonizzazione e, dunque, dalla costituzione dei Paesi in via di sviluppo.

3. Gerarchia dei diritti umani

In dottrina si discute circa la necessità, e la sua correttezza dal punto di vista etico, di individuare una *gerarchia* tra i diritti umani.

Per quanto opinabile in linea di principio, bisogna rilevare che non tutti i diritti ricevono lo stesso riconoscimento.

Non v'è dubbio, infatti, che esistano dei **diritti fondamentali dell'uomo**, enunciati anche nel Preambolo dello Statuto delle Nazioni Unite, cui è garantita una maggiore tutela rispetto ad altri.

Si può affermare — con la dottrina prevalente — che il loro riconoscimento sia ormai divenuto un obbligo imprescindibile da parte dell'intera Comunità internazionale, derivante dal **diritto consuetudinario cogente**, o *jus cogens*. Diretta conseguenza di tale assunto è che essi non possono essere derogati né da consuetudini internazionali successive, né da accordi tra Stati.

Le norme internazionali di *jus cogens* attualmente esistenti a tutela dei diritti fondamentali dell'uomo sono quelle che vietano la commissione delle cd. **gross violations**, ossia dei seguenti atti:

- genocidio;
- discriminazioni razziali (*apartheid*);
- tortura;
- esecuzioni in massa;
- trattamenti inumani e degradanti dei prigionieri politici;
- violazione del principio di autodeterminazione dei popoli;
- schiavitù.

Come si dirà in seguito, il riconoscimento di un *corpus* di diritti umani fondamentali il cui rispetto è imposto da norme di carattere cogente ha portato alla nascita di un nuovo, importante, settore del diritto internazionale, il **diritto penale internazionale** (Parte V di questo volume), che definisce le **gross violations** come veri e propri **crimini internazionali**, o *core crimes*, ormai perseguibili anche a livello internazionale.

Giurisprudenza

L'esistenza di un nucleo fondamentale di diritti umani la cui salvaguardia è affidata a norme di diritto imperativo è messa in luce anche dalla giurisprudenza internazionale. Nella sentenza relativa all'affare della *Barcelona Traction Light and Power Co.* del 5 febbraio 1970, la Corte internazionale di giustizia operava primariamente una distinzione tra obbligazioni bilaterali ed obbligazioni *erga omnes*, per poi affermare in conseguenza che: «*Queste ultime obbligazioni derivano dalla messa fuori legge degli atti di aggressione e di genocidio, ma anche dai principi e dalle regole relative ai diritti fondamentali della persona umana, comprese la pratica della schiavitù e la discriminazione razziale*».

Così pure il Tribunale arbitrale, chiamato a pronunciarsi per la determinazione della *piattaforma continentale fra Guinea-Bissau e Senegal*, riconosceva nel 1989 il carattere imperativo del «diritto all'autodeterminazione dei popoli».

In ultimo può essere ricordato che la Commissione di arbitrato della Conferenza europea per la pace nella ex-Jugoslavia nel 1991 ha affermato che: «*i problemi inerenti alla successione devono essere risolti ... nel pieno rispetto dei principi e delle regole di diritto internazionale, con particolare riguardo ai diritti umani e ai diritti dei popoli e delle minoranze*».

4. La nascita della tutela dei diritti umani a livello internazionale: la Società delle Nazioni

La Società delle Nazioni

Nel diritto internazionale classico, e fino alla fine del secondo conflitto mondiale, si riteneva che il trattamento dell'uomo, considerato unicamente nella sua qualità di suddito prima, e cittadino poi, spettasse esclusivamente agli ordinamenti giuridici interni, e che tutta la materia rientrasse nella *domestic jurisdiction* di ogni Stato. L'unica eccezione era rappresentata dai Trattati di pace firmati all'indomani della prima guerra mondiale, nei quali le potenze vincitrici, prendendo atto della nascita di Stati multietnici (la Jugoslavia, la Cecoslovacchia e la Polonia) imponevano l'obbligo di tutelare i diritti delle minoranze etniche.

Solo a partire dal secondo dopoguerra, sull'onda dell'orrore suscitato dai crimini contro le persone perpetrati nel corso del conflitto, i diritti umani fecero capolino sul palcoscenico internazionale e diventarono parte della «coscienza» globale, in un momento storico che vide l'istituzione delle Nazioni Unite (v. Parte I), la cui Carta annovera fra i fini dell'organizzazione, all'art. 1, quello di *promuovere e incoraggiare il rispetto dei diritti dell'uomo*.

Pochi anni prima, però, un impulso particolare alla creazione del sistema contemporaneo dei diritti fondamentali fu dato dall'*Organizzazione internazionale del lavoro* (OIL), istituita nel 1919 al fine di migliorare le condizioni dei lavoratori e la qualità della loro vita e, soprattutto, dalla **Società delle Nazioni** (SdN), un' **organizzazione internazionale a carattere generale ed universale** che intendeva rispondere al bisogno, profondamente sentito dalle popolazioni vittime della guerra, di assicurare la pace su basi durevoli (DUROSELLE), cercando di istituzionalizzare i rapporti di forza fra gli Stati.

L'atto istitutivo della SdN (il cd. *Patto della Società delle Nazioni*, in inglese *Covenant*) fu stipulato durante la Conferenza di pace di Parigi del 1919, ed inserito nei testi dei trattati di pace che definirono il nuovo assetto internazionale all'indomani della guerra.

Le sue competenze erano molto vaste, e comprendevano il *mantenimento della pace*, la *riduzione degli armamenti*, l'*amministrazione dei territori coloniali* finalizzata alla loro *indipendenza*, nonché lo *sviluppo della cooperazione internazionale* in diversi settori, primariamente quello, appunto, della tutela dei diritti umani.

Già di per sé debole per la mancata adesione degli Stati Uniti, però, l'Organizzazione fallì dopo pochi anni per l'inerzia manifestata davanti ad eventi bellici come l'invasione giapponese della Cina e della Manciuria (1935) e l'attacco dell'Italia all'Etiopia (1931), nonché per lo scoppio della seconda guerra mondiale (1939).

5. Il diritto umanitario

Se, da un lato, sulla scena internazionale si muovevano i primi passi verso la realizzazione di strumenti giuridici che offrissero una tutela dei diritti umani *tout court*, dall'altro le atrocità perpetrate nel corso degli scontri armati tra Stati erano tali da richiedere norme che proteggessero una particolare categoria di soggetti, ossia le **vittime della guerra**.

Il primo intervento in questo campo risale al 1864 quando, su proposta dello svizzero Jean Henri Dunant, fu firmata la *Convenzione per il miglioramento delle condizioni dei militari feriti in tempo di guerra*. Ciò costituiva un evento di indubbia importanza per la progressiva affermazione di un «diritto internazionale umanitario», poiché prima di allora la materia era stata lasciata alla discrezionalità dei singoli Stati, che ad ogni conflitto stipulavano accordi bilaterali per disciplinare la propria condotta bellica.

Bisogna attendere, però, il 1949 per poter parlare di una vera e propria codificazione del diritto umanitario, anno in cui furono sottoscritte le **quattro convenzioni di Ginevra** relative, rispettivamente:

- al miglioramento delle condizioni dei feriti e dei malati delle forze armate in campagna (I Convenzione);
- al miglioramento delle condizioni dei feriti, malati e naufraghi delle forze armate in mare (II);
- al trattamento dei prigionieri di guerra (III);
- alla protezione delle persone civili (IV).

Ad esse si sono poi aggiunti due Protocolli del 1977, che hanno introdotto una regolamentazione dei conflitti armati internazionali (I Protocollo) e di quelli interni (II) sotto la spinta delle guerre di indipendenza coloniali e dell'attività svolta dalle Nazioni Unite.

Il diritto internazionale umanitario, il cui *corpus* normativo si è ampliato ad opera di convenzioni su materie specifiche (quali, ad esempio, l'uso delle armi chimiche) presenta evidenti punti di contatto con il diritto internazionale a tutela dei diritti umani: entrambi, infatti, tutelano la dignità umana, il primo nei periodi di pace, il secondo specificamente in caso di conflitti (sull'argomento vedi *amplius* Parte IV).

6. I diritti umani dopo la seconda guerra mondiale

Le atrocità compiute nel corso della seconda guerra mondiale hanno segnato il rapido declino della concezione che voleva gli Stati arbitri sovrani e indiscussi del trattamento da riservare ai propri cittadini.

La firma dello **Statuto delle Nazioni Unite**, il 26 giugno 1945, ha consacrato l'inizio del processo di transizione verso un *nuovo ordine internazionale*, in cui la **tutela dei diritti umani** rappresenta non più soltanto un'esigenza lega-

ta agli interessi di uno o più Stati, ma **una delle condizioni essenziali al mantenimento della pace e della sicurezza internazionali**. Il testo, infatti, individua tra i fini dell'organizzazione la promozione del rispetto e dell'osservanza dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (art. 55), impegnando gli Stati membri ad agire, sia collettivamente sia singolarmente, in cooperazione con le Nazioni Unite per il conseguimento dei fini statutari (art. 56).

Ciò ha comportato un'erosione del principio di non ingerenza negli affari interni di uno Stato ogni qual volta siano in gioco gravi violazioni dei diritti fondamentali internazionalmente riconosciuti, a prescindere dall'adesione del singolo Stato ad uno specifico strumento convenzionale, con la conseguenza che, attualmente, l'osservanza dei diritti umani non rappresenta più una questione di diritto interno, bensì un **interesse che riguarda l'intera Comunità internazionale**, suscettibile di giustificare interventi di varia natura ed intensità, sia pur sempre nel quadro dei principi fissati dallo Statuto dell'ONU.

Altro documento che ha inciso profondamente sulla tutela dei diritti umani a livello internazionale è stato, senza dubbio, lo **Statuto del Consiglio d'Europa** (adottato a Londra il 5 maggio 1949), dove si ribadisce l'adesione incondizionata agli ideali di libertà e democrazia che rappresentano il patrimonio comune degli Stati europei e il mutuo impegno di cooperazione per realizzare un'integrazione sempre più stretta volta alla salvaguardia e all'ulteriore promozione di tali ideali.

Nel contesto europeo la tutela dei diritti umani a livello internazionale ha raggiunto risultati che non trovano paragoni altrove, comportando un rapido **declino del principio di non interferenza**; tale tendenza è testimoniata da una Dichiarazione politica adottata a Vienna, il 20 marzo 1985, dagli Stati membri del Consiglio d'Europa, ove si ribadisce la convinzione che *«la protezione dei diritti umani e delle libertà fondamentali costituisce un legittimo ed urgente interesse della Comunità internazionale e dei suoi membri»* e che *«le manifestazioni di interesse per l'osservanza di tali diritti e libertà da parte di un determinato Stato non possono essere considerate un'interferenza negli affari interni di quello Stato»*.

7. L'opera di codificazione dei diritti umani

I **diritti civili** sono richiamati dai primi diciotto articoli della **Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo**, che sanciscono il diritto alla vita, alla libertà e alla sicurezza della persona (art. 3), il divieto di schiavitù e di servitù (art. 4), il divieto di tortura e di pene o altri trattamenti crudeli, inumani o degradanti (art. 5), le garanzie contro arresti, detenzioni ed esili arbitrari (art. 9), la protezione della *privacy* (art. 12) e della proprietà privata (art. 17), la libertà di movimento (art. 13), di pensiero, di coscienza e di religione (art. 18).

Ai **diritti politici** sono, invece, dedicati gli artt. 19-21 della Dichiarazione, vale a dire la libertà di espressione (art. 19), di associazione e di riunione (art. 20) e il diritto di elettorato attivo e passivo (art. 21).

Queste due classi di situazioni giuridiche tutelate hanno generalmente formato oggetto di discipline unitarie sul piano convenzionale sia a livello universale (in particolare con il **Patto internazionale sui diritti civili e politici**) sia a livello regionale (ove grande rilievo assume la **Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali**).

Non mancano una serie di regolamentazioni dedicate ad alcune fattispecie specifiche: si pensi alla *Convenzione contro la tortura e le altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti*, e alla *Convenzione sui diritti politici della donna*.

8. I meccanismi giurisdizionali di tutela

Nel processo di internazionalizzazione dei diritti umani, un ruolo di rilievo è stato assunto dai diversi **meccanismi giurisdizionali** di tutela internazionale che si sono affermati ed evoluti nel corso degli anni, e che rilevano per l'individuo sotto due diversi profili:

- sul piano della **legittimazione processuale attiva**, alle vittime di violazioni dei diritti umani viene riconosciuto un **diritto di azione**, vale a dire la **facoltà di esperire un procedimento giurisdizionale internazionale**;
- sul piano della **legittimazione processuale passiva**, il diritto internazionale sembra essersi evoluto nel senso di ammettere una **responsabilità penale dell'individuo**, intesa come **capacità dell'ordinamento internazionale di perseguire gli autori di comportamenti di particolare gravità** (le violazioni dello *jus cogens*, che costituiscono così veri e propri crimini internazionali, o *core crimes*).

Nel primo caso, è sempre maggiore il numero di organizzazioni internazionali che consente ai soggetti presumibilmente lesi in un loro diritto di dare inizio ad un procedimento giudiziario per ottenere giustizia. A titolo di esempio:

- in ambito ONU, il **Comitato dei diritti umani** istituito con il Patto sui diritti civili e politici del 1966 può ricevere comunicazioni individuali su eventuali violazioni delle norme contenute nel Patto (a condizione che lo Stato contro cui si agisce abbia ratificato un Protocollo addizionale per accettare la competenza del Comitato);
- come previsto dal suo Statuto, l'**Organizzazione internazionale del lavoro (OIL)** può accogliere ricorsi da parte di associazioni dei lavoratori e dei datori di lavoro in caso di presunte violazioni delle Convenzioni OIL ad opera di uno Stato (purché quest'ultimo le abbia ratificate);

- a livello europeo, tanto la **Convenzione europea dei diritti umani (CEDU)**, stipulata nel 1950 dagli Stati aderenti al Consiglio d'Europa, quanto l'**Unione europea** conferiscono all'individuo capacità processuale piena. Nel primo caso, con l'entrata in vigore del *Protocollo n. 11* (1° novembre 1998), la Corte europea dei diritti umani può accogliere i ricorsi individuali e avviare procedimenti giurisdizionali contro gli Stati che si ritiene abbiano violato la CEDU. Nel caso dell'Unione europea, sin dagli anni Sessanta la Corte di giustizia (oggi denominata Corte di giustizia dell'Unione europea) ha riconosciuto gli individui come veri e propri *soggetti dell'ordinamento europeo* (sent. *Van Gend & Loos*, 5 febbraio 1963, causa 26/62);
- in relazione ad altri contesti regionali, sono da ricordare la **Commissione interamericana dei diritti umani** e la **Commissione africana dei diritti dell'uomo e dei popoli**, a cui gli individui possono inviare petizioni.

Non bisogna, però, esaltare la portata rivoluzionaria di tali norme, come si evince da due considerazioni:

- il *diritto di azione è previsto da norme convenzionali*, che vincolano pertanto le sole parti contraenti (attualmente, un numero esiguo di Stati);
- *sono comunque gli Stati che, stipulando trattati internazionali, hanno riconosciuto diritti ai privati*, rimanendo così gli unici soggetti in grado di produrre norme ed istituire situazioni giuridiche nel contesto internazionale.

Sotto il secondo profilo, già dalla fine degli anni Quaranta del secolo scorso le atrocità della seconda guerra mondiale e l'intento delle potenze vincitrici di perseguire individualmente i responsabili delle gravi violazioni di diritti umani commesse aveva portato all'istituzione dei **Tribunali di Norimberga e di Tokyo** (v. Parte V, cap. 1).

In epoca più recente sono stati introdotti tre modelli giurisdizionali per la persecuzione dei crimini internazionali:

- i *Tribunali ad hoc istituiti unilateralmente dall'ONU*, rispettivamente, per la *ex-Jugoslavia* e per il *Ruanda* (a cui sembrerebbe plausibile aggiungere, come si vedrà in seguito, anche il *Tribunale speciale per il Libano*);
- i *Tribunali ad hoc istituiti mediante accordo tra l'ONU e lo Stato interessato* (*Corte speciale per il Sierra Leone*, *Camere straordinarie per i crimini commessi in Cambogia dai Khmer rossi*, *Tribunale per Timor est*);
- un *organismo di giustizia internazionale permanente*. Tale modello si è concretizzato nell'istituzione, nel 1998, del **Tribunale penale internazionale**, competente a giudicare quei crimini che, per la loro gravità, si ritiene ledano l'intera Comunità internazionale (genocidio, crimini contro l'umanità, crimini di guerra, aggressione).

Di ognuno di essi verrà offerta una trattazione dettagliata nella Parte V, cap. 2.

Copyright © Esselibri S.p.A.

Parte I

Il sistema ONU di protezione dei diritti umani

--- CAPITOLO 1

La Carta delle Nazioni Unite e lo sviluppo
nella prassi di altri strumenti di tutela pag. 17

--- CAPITOLO 2

La Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo
e i Patti del 1966 pag. 23

--- CAPITOLO 3

Altri strumenti convenzionali
adottati nell'ambito dell'ONU pag. 35

--- CAPITOLO 4

Gli organismi dell'ONU che operano
nel settore dei diritti umani pag. 49

Copyright © Esselibri S.p.A.

Capitolo 1

La Carta delle Nazioni Unite e lo sviluppo nella prassi di altri strumenti di tutela

Sommario

1. Generalità. - 2. La Carta delle Nazioni Unite.
3. La prassi in seno alle Nazioni Unite.

1. Generalità

Nel sistema concepito dai redattori della Carta delle Nazioni Unite (approvata a San Francisco il 26 giugno 1945), il mantenimento della pace e della sicurezza internazionali è un obiettivo che non si realizza soltanto con l'assenza di situazioni di guerra, ma anche con l'eliminazione della cause che sono all'origine dei conflitti armati e con lo sviluppo di adeguate condizioni di stabilità.

L'intuizione dei redattori della Carta ha sempre conservato inalterata la sua importanza. Nel suo rapporto *In Larger Freedom: Towards Development, Security and Human Rights* del 21 marzo 2005, in effetti, l'ex Segretario generale Kofi Annan ha fatto notare come povertà e violazione dei diritti umani fondamentali, pur non potendo essere considerate le sole cause delle principali minacce che affliggono il mondo contemporaneo (guerre civili, terrorismo e crimine organizzato), contribuiscono ad accrescere significativamente il rischio di instabilità e violenza. Risulta inoltre evidente come gli Stati che garantiscono il rispetto dei diritti umani si trovino in una posizione migliore per evitare gli orrori dei conflitti armati e superare gli ostacoli che si frappongono allo sviluppo economico e sociale.

Dopo aver riaffermato *«la fede nei diritti fondamentali, nella dignità e nel valore della persona umana, nell'uguaglianza dei diritti degli uomini e delle donne»* (Preambolo, par. 2), **la Carta delle Nazioni Unite include tra i fini dell'organizzazione la promozione e l'incoraggiamento del rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali per tutti, senza distinzione di razza, sesso, lingua e religione** (art. 1.3).

Questo riconoscimento espresso, che implicitamente già compariva nella solenne Dichiarazione delle Nazioni Unite (Washington, 11 gennaio 1942) ma che non risultava tra le proposte emerse durante gli incontri di Dumbarton Oaks del 1944, veniva concordato dalle quattro Potenze invitanti (Cina, Regno Unito, Unione Sovietica e Stati Uniti) poco dopo l'apertura dei lavori della Conferenza di San Francisco (aprile-giugno 1945) e, al termine dei negoziati, risultava incorporato nel testo definitivo della Carta senza subire alcuna modifica sostanziale.

Prima che venisse istituita l'Organizzazione delle Nazioni Unite esistevano ben poche norme internazionali in materia di diritti dell'uomo: tra di esse, ad esempio, le norme consuetudinarie e pattizie sul trattamento degli stranieri, le Convenzioni de L'Aja (1899 e 1907) riguardanti le

situazioni di conflitto armato (poi riportate, con ulteriori integrazioni, nelle Convenzioni di Ginevra del 1949 e relativi Protocolli del 1977), nonché le clausole inserite in alcuni accordi circa il trattamento da riservare alle minoranze straniere. Dell'ultimo gruppo, in particolare, facevano parte i trattati di pace firmati all'indomani della prima guerra mondiale, nei quali le potenze vincitrici prendevano atto della nascita di Stati multi-etnici (la Jugoslavia, la Cecoslovacchia e la Polonia) e della conseguente necessità di imporre loro alcuni obblighi circa il rispetto delle varie etnie residenti nel territorio nazionale.

2. La Carta delle Nazioni Unite

La Carta delle Nazioni Unite non dà una definizione della nozione di diritti umani, né elenca il loro contenuto. L'unica indicazione di carattere *sostanziale*, più volte ribadita, è il **principio di non discriminazione**, sancito dall'art. 1.3 in termini di **promozione dei diritti umani senza distinzione di razza, sesso, lingua e religione**. Dalla lettura in combinato disposto degli artt. 55-56, inoltre, si evince che le Nazioni Unite si impegnano a promuovere la cooperazione internazionale in materia nel rispetto dei principi di **universalità** (la protezione dei diritti fondamentali è riconosciuta indistintamente a tutti gli individui) ed **effettività** (tale tutela viene approntata in modo reale, al di là di ogni formalismo).

Gli stessi articoli affidano la tutela e la promozione dei diritti dell'uomo sia all'organizzazione (art. 55) che agli Stati membri (art. 56).

Altre disposizioni specificano il ruolo degli organi interni dell'ONU in tale settore, consistente essenzialmente nella *realizzazione di studi e nella proposizione di raccomandazioni da parte dell'Assemblea generale* (art. 13, par. 1b) e del *Consiglio economico e sociale* (art. 62.2).

L'organizzazione, inoltre, può promuovere trattative tra gli Stati per la costituzione di *istituti specializzati* preposti al perseguimento dei fini indicati dall'art. 55, tra cui, appunto, il rispetto e l'osservanza universale dei diritti umani (art. 59).

La protezione dei diritti umani senza alcuna discriminazione è espressamente menzionata anche tra gli obiettivi fondamentali del sistema di tutela dei territori non autonomi (cd. *regime di amministrazione fiduciaria*, art. 76), sebbene dal 1994, con l'estinzione dell'accordo relativo all'amministrazione dell'ultimo territorio sottoposto al regime di tutela, Palau, l'art. 76 abbia esaurito la sua funzione.

Può essere, tuttavia, interessante ricordare che tutti gli accordi di amministrazione fiduciaria imponevano allo Stato esercitante l'attività di tutela il rispetto, all'interno dei diversi territori, di diritti umani e libertà fondamentali quali, ad esempio, la protezione della persona e dei suoi beni, la libertà di movimento, espressione, coscienza, religione, associazione e petizione.

Dal contenuto di tali norme appare evidente che la Carta delle Nazioni Unite **non** pone in capo agli Stati membri **obblighi precisi** in materia di tutela dei diritti fondamentali, stabilendo in modo più generico che il mancato rispetto dei principi e delle finalità in essa enunciati comporta sia la **non ammissione** (art. 4), sia l'**espulsione** (art. 6) di uno Stato dall'organizzazione, in entrambi

i casi su decisione dell'Assemblea generale e previa proposta del Consiglio di sicurezza.

Non bisogna, inoltre, dimenticare che la Carta, pur non prevedendo deroghe agli obblighi menzionati, contiene un **unico limite**, previsto dall'art. 2.7, che proibisce agli organi delle Nazioni Unite di intervenire in questioni che rientrano essenzialmente nella giurisdizione interna di uno Stato (cd. *domestic jurisdiction* o **dominio riservato**).

Durante i lavori della Conferenza di San Francisco era emersa più volte l'intenzione di alcune potenze occidentali di considerare la protezione dei diritti umani come una questione rientrante essenzialmente nella *domestic jurisdiction* dei singoli Stati; una simile interpretazione dell'art. 2.7, che avrebbe potuto paralizzare l'attività degli organi ONU in materia di diritti umani, non ha tuttavia trovato riscontro nella prassi dell'organizzazione.

Già nel corso della guerra fredda è maturato il principio secondo cui **il limite della domestic jurisdiction non può essere eccepito dagli Stati membri in relazione a casi di violazioni gravi e reiterate dei diritti umani** (cd. *gross violations*). Dopo la caduta del muro di Berlino, tale limite è venuto definitivamente meno anche in relazione a qualsiasi intervento delle Nazioni Unite volto a sollecitare il rispetto dei diritti umani da parte dei singoli Stati e a controllarne l'effettiva osservanza sul proprio territorio.

La Carta ONU e l'evoluzione della prassi

3. La prassi in seno alle Nazioni Unite

Il contributo delle Nazioni Unite alla elaborazione di norme giuridiche internazionali in materia di tutela dei diritti umani è assai cospicuo. Grazie all'iniziativa dei propri organi e di alcuni istituti specializzati (in particolare l'ILO e l'UNESCO), nonché attraverso la convocazione di apposite conferenze intergovernative, le Nazioni Unite hanno favorito la produzione di numerosi **strumenti vincolanti e non vincolanti, a carattere sia generale, che settoriale**. Per comodità di trattazione, il lungo processo di riconoscimento e tutela dei diritti umani ad opera delle Nazioni Unite può essere suddiviso in **tre fasi**:

— la **prima fase** ha avuto inizio subito dopo l'istituzione delle Nazioni Unite (1945), e ha riguardato l'avvio di un processo di *enucleazione e codificazione dei crimini contro l'umanità* sulla base dello Statuto del Tribunale di Norimberga.

L'esigenza di rendere i principi così individuati di generale applicazione ha condotto l'Assemblea generale alla stesura di quattro importanti risoluzioni:

- a) la Ris. n. 3 (I) del 13 febbraio 1946, che raccomandava agli Stati di adottare le misure necessarie all'arresto e all'estradizione dei criminali di guerra;
- b) la Ris. n. 95 (I) dell'11 dicembre 1946, che dava incarico alla Commissione di diritto internazionale (v. *infra*) di codificare i principi riconosciuti nello Statuto del Tribunale di Norimberga;

- c) la Ris. n. 177 (II) del 21 novembre 1947, che conferiva alla stessa CDI il compito di preparare un progetto di codice dei crimini contro la pace e la sicurezza dell'umanità;
 - d) la Ris. n. 260/B (III) del 9 dicembre 1949, nella quale si valutava l'opportunità di istituire una sezione penale della Corte internazionale di giustizia;
- la **seconda fase** (1960-1974) ha riguardato principalmente l'esame di presunte violazioni dei diritti umani in determinati Paesi. Inizialmente, oggetto di discussione sono state le pratiche discriminatorie del Sud Africa, con la conseguente condanna dell'*apartheid*, e quelle israeliane nei territori occupati dopo la guerra arabo-israeliana del 1967. In seguito, l'esigenza di individuare le presunte violazioni dei diritti umani operate in ogni Stato, al fine di reprimerle, ha condotto all'istituzione di *organi sussidiari in seno al Consiglio economico e sociale*;
- durante la **terza fase** (dal 1970 ad oggi) le Nazioni Unite hanno proceduto prima alla creazione di *organismi istituzionali interni* – Commissioni e Sottocommissioni – per monitorare la corretta applicazione dei principi relativi ai diritti umani da parte degli Stati, poi all'istituzione, a partire dal 1990, di un *sistema giurisdizionale internazionale* per perseguire penalmente i responsabili di gravi violazioni dei diritti umani.
- Quest'ultima tappa ha conosciuto i suoi momenti più significativi nella costituzione dei **Tribunali per i crimini commessi nella ex Jugoslavia ed in Ruanda**, fino all'approvazione dello Statuto della **Corte penale internazionale** (v. Parte V di questo volume).

I **poteri** attribuiti alle Nazioni Unite per contribuire allo sviluppo progressivo della tutela dei diritti umani in ambito internazionale sono molteplici e consistono essenzialmente:

- nella *predisposizione di atti normativi* che creino degli *standards* universali di rispetto dei diritti fondamentali;
- nella *predisposizione di un sistema di controllo* mirante a verificare il rispetto, da parte degli Stati, dei diritti tutelati in sede ONU;
- nella *predisposizione di misure di assistenza*.

L'**azione normativa**, in particolare, si traduce nell'adozione di **raccomandazioni, dichiarazioni di principi e convenzioni**.

Le *raccomandazioni* sono atti che, pur non avendo forza vincolante, svolgono un ruolo determinante nell'elaborazione e nello sviluppo progressivo del diritto internazionale, in quanto le indicazioni in esse contenute, se corrispondenti alla pratica generale degli Stati e accompagnate dall'*opinio iuris ac necessitatis*, possono trasformarsi in vere e proprie norme internazionali consuetudinarie.

Le *dichiarazioni di principi* sono *atti non vincolanti emanati dall'Assemblea generale* che si rivolgono alla generalità degli Stati e contengono una serie di regole disciplinanti i rapporti tra gli Stati, nonché tra questi ultimi e i cittadini nazionali e stranieri. Solitamente riproducono norme internazionali già esistenti, anche di tipo consuetudinario; qualora contengano norme già presenti nello Statuto ed equiparino la loro violazione ad una violazione dello Statuto stesso, assumono valore vincolante.

Le *convenzioni* hanno effetto vincolante per le parti contraenti e possono essere a carattere sia generale che speciale (nel secondo caso, mirano alla protezione di determinate categorie o alla condanna di specifiche violazioni).

Tra gli atti più importanti prodotti in seno all'ONU è possibile ricordare la *Dichiarazione universale dei diritti umani* (New York, 9 dicembre 1948), il *Patto internazionale sui diritti civili e politici* (New York, 16 dicembre 1966), il *Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali* (New York, 16 dicembre 1966), la *Convenzione internazionale sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale* (New York, 21 dicembre 1965), la *Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti delle donne* (New York, 18 dicembre 1979), la *Convenzione contro la tortura e altri trattamenti inumani o degradanti* (New York, 10 dicembre 1984), la *Convenzione sui diritti del bambino* (New York, 20 novembre 1989) e la *Convenzione sulla protezione dei diritti di tutti i lavoratori migranti e dei membri delle loro famiglie* (New York, 18 dicembre 1990).

Raccomandazioni, dichiarazioni e convenzioni

Copiosa, inoltre, è stata la produzione di risoluzioni dedicate alla tutela dei diritti umani da parte dell'Assemblea generale, talvolta per ribadire e specificare alcuni diritti già enunciati nelle dichiarazioni di principi.

Fra le più recenti, basti ricordare la ris. 58/159 del 22 dicembre 2003 sull'incompatibilità tra democrazia e razzismo, ove si afferma esplicitamente che gli atti di violenza e discriminazione razziale non costituiscono una legittima espressione della libertà di opinione, ma reati e si condannano ideologie basate su pregiudizi razziali e nazionali, nonché movimenti violenti che si ispirano a ideologie anti-semita e islamofobe; la ris. 59/202 del 31 marzo 2005 sul diritto all'alimentazione e la ris. 59/203 del 23 marzo 2005 sulla libertà di movimento, di cui si ricorda il carattere di diritto riconosciuto a livello universale, e sull'importanza capitale della riunificazione familiare. Numerose sono inoltre le risoluzioni con le quali l'Assemblea generale ha indicato ad alcuni Stati il comportamento da tenere per rimediare a situazioni di diffusa violazione dei diritti umani fondamentali. Tra le più recenti, basti menzionare la ris. 59/205 dell'11 marzo 2005, ove, tra l'altro, l'Assemblea generale invita il Governo iraniano a organizzare una rapida riforma giudiziaria che dia attuazione ai principi del giusto processo e a sopprimere forme di punizioni o trattamenti inumani o degradanti, come l'amputazione, la flagellazione e l'imposizione della pena capitale a minori di 18 anni; la ris. 59/206 dell'11 marzo 2005, con la quale l'Assemblea sollecita il Turkmenistan a porre termine a consistenti e sistematiche violazioni alla libertà di informazione, espressione e associazione; la ris. 59/207 del 17 marzo 2005, concernente la Repubblica Democratica del Congo, volta a far cessare le sistematiche violazioni dei diritti umani collegate ai conflitti etnici che si sviluppano, in particolare, nella zona orientale del Paese; e la ris. 59/263 del 17 marzo 2005, ove si chiede a Myanmar di porre termine, in particolare, alla pratica della tortura, alle violenze e alle altre forme di sevizie sessuali perpetrate sistematicamente da membri delle forze armate, alle discriminazioni e alle violazioni di cui sono vittime le persone appartenenti a minoranze etniche, nonché a mettere fine al sistema di impunità, attraverso l'organizzazione di inchieste e la consegna alla giustizia dei responsabili di tali atti.

Non va, infine, dimenticato il contributo della **Corte internazionale di giustizia** nel campo dei diritti umani.

Citata all'art. 92 dello Statuto come il «*principale organo giurisdizionale delle Nazioni Unite*», oltre a dirimere le controversie tra Stati la Corte è dotata di una competenza consultiva che si esplica nell'adozione di pareri (non giuridicamente vincolanti) su una qualsiasi questione giuridica che le venga sottoposta dal Consiglio di sicurezza o dall'Assemblea generale.

Molti di detti pareri sono stati emanati al precipuo scopo di sanzionare situazioni nelle quali si riscontravano pesanti violazioni dei diritti umani.

Il 9 luglio 2004, con il Parere relativo alle *Conseguenze giuridiche della costruzione di un muro nei territori palestinesi occupati*, la Corte ha esplicitamente affermato che l'edificazione del muro costituisce un grave impedimento all'esercizio del diritto di autodeterminazione da parte del popolo palestinese e che, con la messa in opera di tale progetto, il Governo israeliano ha commesso violazioni di diritto internazionale umanitario e infranto diversi obblighi previsti dai due Patti delle Nazioni Unite e dalla Convenzione sul bambino.

Una corretta valutazione del contributo reso dalla Corte internazionale di giustizia alla promozione e protezione dei diritti umani non può, però, eludere l'importante questione dei *gravi limiti* che la Corte stessa incontra nello svolgimento della propria attività.

Un primo limite oggettivo è costituito dal fatto che, nell'esercizio della sua giurisdizione contenziosa, la Corte può essere *adita soltanto da Stati*, i quali hanno una scarsa propensione a sottoporre a tribunali internazionali controversie aventi per oggetto la presunta violazione di diritti umani fondamentali. Il principale limite di carattere oggettivo è, però, dato dalla *indisponibilità di mezzi coercitivi* atti a imporre agli Stati le proprie decisioni.

Capitolo 2

La Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo e i Patti del 1966

Sommario

1. La Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo. - 2. I Patti internazionali sui diritti umani: generalità.
3. Il Patto internazionale sui diritti civili e politici.
4. Segue: il I protocollo addizionale. - 5. Segue: il II protocollo addizionale.
6. Il Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali.

1. La Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo

A) Lavori preparatori e approvazione

Sancendo, per la prima volta in un atto giuridico internazionale, il principio del *rispetto dei diritti umani*, e stabilendo che la *promozione* di questi ultimi è uno degli scopi dell'Organizzazione, lo **Statuto dell'ONU** ha posto la **base giuridica per lo sviluppo del sistema internazionale di protezione dei diritti umani** di cui esso stesso è parte integrante.

La volontà di costituire un sistema di tutela dei diritti umani a livello universale derivava, in particolare, dalle tragiche esperienze vissute dalla Comunità internazionale nel Novecento, dai regimi autocratici in Europa ai due conflitti mondiali.

Tali eventi avevano contribuito alla nascita di un nuovo giusnaturalismo, fondato sulla consapevolezza che esiste uno *stretto legame tra pace e diritti umani*, entrambi intesi come valori imprescindibili sulla base dei quali costituire la nuova società mondiale del secondo dopoguerra. Di fronte al disprezzo della vita umana di cui si era fatto portatore il nazismo, con le sue aberranti politiche imperialiste e razziste, la Comunità internazionale si impegnò infatti nella predisposizione di strumenti collettivi di tutela e progressivo sviluppo dei diritti umani.

Tale progetto fu sostenuto in particolar modo dalle democrazie occidentali (malgrado fossero anch'esse potenze imperialiste, responsabili di discriminazioni nei rispettivi possedimenti coloniali); nel suo messaggio inviato il 6 gennaio 1941 al Congresso, il Presidente statunitense Roosevelt proponeva la costituzione di un *ordine mondiale fondato su quattro libertà*: di parola e pensiero, religiosa, libertà dal bisogno (da realizzarsi attraverso il rispetto dei diritti economici e sociali) e libertà dalla paura (possibile solo promuovendo la pace con politiche di progressiva riduzione degli armamenti e con l'imposizione, a livello internazionale, del divieto di uso della forza).

Sulla base dell'articolo 68 della Carta fu costituita la Commissione che elaborò la **Dichiarazione universale dei diritti umani**.

Tale Dichiarazione fornì una prima lista organica di diritti, andando a colmare il vuoto contenutistico proprio dello Statuto ONU e raccogliendo il consenso degli Stati membri, favorevoli almeno in parte ad una limitazione del principio di *domestic jurisdiction*.

La *Commissione dei diritti umani* istituita dal Consiglio economico e sociale (ECOSOC) avviò i lavori riunendosi nei primi sei mesi in composizione ristretta, sotto la presidenza di Eleanor Roosevelt, vedova del presidente Franklin Delano Roosevelt; successivamente, fu istituzionalizzata comprendendo un organico di 18 componenti (rappresentanti dei governi degli Stati). Da questo momento si susseguirono una serie di passaggi attraverso i vari organismi dell'ONU, dal *Segretariato* all'*ECOSOC*, dal *Comitato di redazione* per arrivare, infine, all'*Assemblea generale*, che l'approvò formalmente con la **Risoluzione n. 217 del 10 dicembre 1948**.

I lavori preparatori furono avviati il *16 febbraio 1946*, con l'obiettivo ambizioso di elaborare un documento accettabile per tutte le religioni, le ideologie e le culture; furono coinvolte personalità del mondo della cultura di ogni parte del pianeta, compresi il Mahatma Gandhi e Benedetto Croce, sulla base di una consultazione promossa dall'UNESCO, e giuristi di vari Paesi, tra cui il francese René Cassin al quale si deve la redazione di gran parte del documento.

Ci vollero ben 85 sessioni per realizzare una sintesi delle diverse concezioni dei diritti umani: gli Stati occidentali puntavano all'inserimento nel testo dei diritti civili e politici (cd. *diritti di prima generazione*), considerandoli come *individuali*, ossia propri di ogni singola persona umana (ad es. il diritto alla vita, la libertà di espressione etc.); gli Stati socialisti, invece, ritenevano che per diritti umani fondamentali dovessero intendersi i diritti *collettivi* ed *economico-sociali*, cd. *di seconda generazione* (ad es. il diritto all'autodeterminazione), reputando quelli propagandati dall'Occidente come illusori e inesistenti.

Grazie alla collaborazione tra le diverse componenti politiche e culturali, fu alla fine possibile giungere ad un compromesso per l'approvazione di un documento unitario: la Dichiarazione fu adottata a Parigi dall'Assemblea generale, il **10 dicembre 1948**, con 48 voti favorevoli, 8 astensioni e nessun voto contrario.

Si astennero: i *Paesi socialisti*, sebbene avessero ottenuto l'inclusione di alcuni diritti economici e sociali, perché la Dichiarazione non enunciava anche il diritto di autodeterminazione dei popoli e non prevedeva specifiche misure di garanzia; l'*Arabia Saudita*, che a differenza di altri Paesi musulmani riteneva alcuni principi in contrasto con la tradizione islamica; il *Sudafrica*, dove il regime di *apartheid* allora vigente risultava nettamente in conflitto con il principio di uguaglianza di tutti gli uomini proclamato nella Dichiarazione.

B) Valore e natura giuridica della Dichiarazione

Adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite, la Dichiarazione si qualifica tecnicamente come una **risoluzione**, vale a dire una raccomandazione adottata sotto forma di dichiarazione di principi che, in quanto tale, ha carattere *non vincolante* per gli Stati firmatari.

D'altro canto, per la sua solennità e l'importanza dei principi in essa contenuti la Dichiarazione ha acquisito un innegabile **valore etico-politico**: per la prima volta nella storia, infatti, Stati appartenenti ad aree geo-politiche diver-

se hanno individuato un nucleo essenziale di diritti relativi ad ogni uomo e ad ogni Stato, avviando un processo di «universalizzazione» degli stessi.

Il risultato è ancor più apprezzabile alla luce del contesto storico in cui la Dichiarazione fu adottata, diverso da quello attuale per molteplici aspetti: gli Stati membri dell'ONU erano solo 58; molti Paesi afro-asiatici erano soggetti alla dominazione coloniale; dominava la filosofia «occidentale» che si scontrava con quella «socialista».

La Dichiarazione, pertanto, ha costituito il testo di riferimento per il progressivo sviluppo di un *corpus* di norme internazionali a tutela dei diritti umani e per l'adozione dei successivi documenti, molti dei quali aventi il carattere di convenzioni giuridicamente vincolanti, e a gran parte delle sue disposizioni, nel corso degli anni, è stato riconosciuto lo *status di diritto internazionale consuetudinario*. A partire dalla sua solenne proclamazione, il concetto di «tutela dei diritti umani» è rimasto scolpito nella coscienza dei popoli e, dal 1960, sono cresciute progressivamente le manifestazioni a sostegno dei principi in essa affermati.

Un esempio è dato dall'approvazione della *Proclamazione di Teheran* nel 1968, su iniziativa dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite che, con il voto unanime delle 84 delegazioni nazionali partecipanti, esorta «*tutti i popoli e tutti i governi a farsi difensori dei principi proclamati nella Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo e a raddoppiare gli sforzi affinché tutti gli esseri umani possano, nella libertà e nella dignità, realizzarsi sul piano fisico, mentale, sociale e spirituale*».

A ciò si aggiunga che, secondo autorevole dottrina (CONFORTI), tutte le raccomandazioni produrrebbero una particolare conseguenza giuridica detta «**effetto di liceità**», grazie alla quale lo Stato che contravvenga a obblighi consuetudinari o precedentemente assunti con la stipula di un trattato per rispettare una raccomandazione **non commette un illecito internazionale**.

C) Struttura

La Dichiarazione si compone di **30 articoli** che includono *diritti politici e civili* (cd. *libertà negative* poiché corrispondono ad un obbligo di «*non facere*» da parte dello Stato) ed *economico-sociali* (che, al contrario, impongono allo Stato l'adozione di strumenti tali da consentirne l'effettivo godimento).

Il documento dichiara i diritti umani *interdipendenti e indivisibili*, riconoscendo, nel suo Preambolo, la dignità a tutti i membri della famiglia umana quale fondamento della libertà, della giustizia e della pace nel mondo; in questo modo, esso recepisce e sviluppa in pieno il legame, posto a fondamento dello Statuto ONU, tra pace e tutela dei diritti.

La Dichiarazione si pone come «*ideale da raggiungere da tutti i popoli e da tutte le nazioni*» rimandando a «*progressive misure di carattere nazionale ed internazionale*» la promozione e la realizzazione concreta dei principi in essa contenuti.

Natura giuridica e struttura della Dichiarazione

I diritti politici e civili, indubbiamente prevalenti, sono proclamati nella prima parte del documento agli **artt. 1-21**.

Art. 1: diritto di libertà ed eguaglianza

Art. 2: diritto alla libertà senza discriminazioni

Art. 3: diritto alla vita, alla libertà e alla sicurezza

Art. 4: libertà dalla schiavitù o dalla servitù

Art. 5: diritto ad non essere sottoposto a tortura ovvero a trattamenti o punizioni crudeli, inumani e degradanti

Art. 6: riconoscimento della personalità giuridica

Art. 7: eguaglianza davanti alla legge

Art. 8: diritto al ricorso a competenti tribunali nazionali contro atti che violino diritti fondamentali riconosciuti dalla costituzione o dalla legge

Art. 9: diritto a non essere arrestati, detenuti o esiliati arbitrariamente

Art. 10: diritto ad un'equa e pubblica udienza davanti ad un tribunale indipendente e imparziale

Art. 11: diritto alla presunzione di innocenza fino a prova contraria; diritto a non essere condannato per un comportamento che, nel momento in cui è stato commesso, non costituiva reato secondo il diritto interno o internazionale

Art. 12: diritto a non essere sottoposto ad interferenze arbitrarie

Art. 13: libertà di movimento e di residenza

Art. 14: diritto di asilo dalle persecuzioni

Art. 15: diritto alla cittadinanza

Art. 16: diritto al matrimonio e alla famiglia

Art. 17: diritto di proprietà

Art. 18: libertà di pensiero, coscienza e religione

Art. 19: libertà di opinione e di espressione

Art. 20: libertà di riunione e di associazione pacifica

Art. 21: diritto di partecipazione al governo del proprio Paese.

I diritti economici, sociali e culturali sono, invece, enunciati agli **artt. 22-27**.

Art. 22: diritto alla sicurezza sociale. Proclamando che *«ogni individuo, in quanto membro della società, ha diritto alla sicurezza sociale, nonché alla realizzazione, attraverso lo sforzo nazionale e la cooperazione internazionale e in rapporto con l'organizzazione e le risorse di ogni Stato, dei diritti economici, sociali e culturali indispensabili alla sua dignità e al libero sviluppo della sua personalità»*, tale articolo può considerarsi il pilastro dei diritti di seconda generazione contenuti nella Dichiarazione

Art. 23: diritto al lavoro e alla protezione contro la disoccupazione, alla libera scelta dell'impiego, all'uguale retribuzione per uguale lavoro, ad una remunerazione equa e soddisfacente, alla costituzione e all'adesione a sindacati

Art. 24: diritto al riposo, ad una ragionevole limitazione delle ore di lavoro e a periodiche ferie retribuite

Art. 25: diritti ad uno *standard* di vita adeguato in ogni circostanza e alla protezione della maternità e dell'infanzia

Art. 26: diritto all'istruzione

Art. 27: diritto di partecipazione alla comunità e diritto d'autore

Gli ultimi tre articoli dettano criteri generali ed eterogenei relativi all'applicazione dei principi proclamati nella Dichiarazione stessa. In particolare:

— l'**art. 28** definisce il concetto di **«pace positiva»**, intesa non soltanto come ripudio della guerra, ma soprattutto come cooperazione e solidarietà internazionale, e dispone che *«Ogni individuo ha diritto ad un ordine sociale e*

internazionale nel quale i diritti e le libertà enunciati in questa Dichiarazione possano essere pienamente realizzati»;

- l'**art. 29** riconosce i **doveri dell'individuo verso la comunità** «*nella quale soltanto è possibile il libero e il pieno sviluppo della sua personalità*» e individua due **limiti all'esercizio dei diritti** enunciati nella Dichiarazione, l'uno derivante dalla legge statale «*per assicurare il rispetto dei diritti e delle libertà degli altri e per soddisfare le giuste esigenze della morale, dell'ordine pubblico e del benessere generale in una società democratica*», l'altro dal rispetto dei fini e dei principi delle Nazioni Unite;
- l'**art. 30**, infine, contiene la **clausola di salvaguardia** che dà la chiave per l'interpretazione della Dichiarazione stessa: «*nulla nella presente Dichiarazione può essere interpretato nel senso di implicare un diritto di qualsiasi Stato, gruppo o persona di esercitare un'attività o di compiere un atto mirante alla distruzione dei diritti e delle libertà in essa enunciati*». La *ratio* risiede nella volontà di impedire ogni interpretazione ingannevole della Dichiarazione che non tenga conto dello spirito che la anima.

Contenuto e limiti della Dichiarazione

D) Limiti della Dichiarazione

Un limite considerevole della Dichiarazione è dato dal fatto che, sebbene si auspichi l'inderogabilità dei diritti umani contenuti nel testo, molti di essi hanno carattere *ordinario*, nel senso di poter essere soggetti a **deroga** in casi di emergenza e necessità (guerre, epidemie, attentati all'ordine pubblico).

Tra i *diritti inderogabili* rientrano sicuramente il diritto a non essere sottoposti a tortura o a trattamenti analoghi, il diritto ad una legge penale irretroattiva e il diritto ad non essere ridotti in schiavitù, ma, se si guarda al concreto atteggiarsi degli Stati e dei loro soggetti interni, appare evidente come alla proclamazione *formale* di alcuni diritti non corrisponda la predisposizione di meccanismi *effettivi* tanto di garanzia, quanto di repressione di una loro violazione: basti pensare, ad esempio, alle nuove forme di schiavitù tuttora diffuse nel mondo (lo sfruttamento sessuale, i lavori forzati etc.), alle condizioni dei detenuti in molte carceri statali e alle pratiche per ottenere la loro confessione etc.

Ulteriori limiti consistono nella **natura non vincolante** della Dichiarazione che, come detto, si tratta di una raccomandazione adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite, e nell'**assenza di meccanismi giurisdizionali a garanzia dei diritti umani** in essa proclamati, con ciò rinviando implicitamente a successive disposizioni di diritto internazionale.

2. I Patti internazionali sui diritti umani: generalità

Dopo l'adozione della Dichiarazione, l'Organizzazione delle Nazioni Unite si cimentò in un compito ancora più arduo: tradurre i principi da essa proclama-

ti in disposizioni pattizie destinate ad imporre *obblighi giuridici* agli Stati che li avessero ratificati.

Tale obiettivo portò alla **conclusione di due Patti**, uno sui **diritti civili e politici**, l'altro sui **diritti economici, sociali e culturali**, che costituiscono i **primi atti internazionali giuridicamente vincolanti** contenenti un catalogo organico e dettagliato di diritti.

La volontà di procedere alla stipula di due documenti separati nasceva dalla constatazione che i diritti economici, sociali e culturali necessitano di tempi maggiori per l'applicazione rispetto a quelli civili e politici (come affermato dalla Risoluzione n. 53 del 1952). Come illustrato da NASCIMBENE, mentre i primi «*richiedono un'attività ad hoc dello Stato, ovvero un comportamento attivo, peraltro generalmente oneroso*» i secondi «*si esauriscono in un obbligo di non ingerenza da parte dello Stato, più facilmente definibile e suscettibile di immediata applicazione*».

Elaborati articolo per articolo dapprima in seno alla Commissione dei diritti dell'uomo, e successivamente dalla Terza Commissione dell'Assemblea generale, i Patti furono adottati dall'Assemblea generale, a New York, il **16 dicembre 1966** (con Risoluzione n. 2200 A), a circa vent'anni di distanza dall'approvazione della Dichiarazione universale. Ciò è indubbiamente riconducibile alle contrapposizioni esistenti tra i Paesi socialisti e occidentali acuite dalla guerra fredda ma, anche, ad un persistente timore degli Stati di assumere impegni vincolanti e limitativi della loro sovranità, soprattutto per ciò che concerne i diritti economici e sociali.

La novità fondamentale che contraddistingue entrambi i documenti è l'affermazione di due *diritti atipici* rispetto a quelli enunciati nella Dichiarazione: si tratta, nello specifico, del *diritto all'autodeterminazione dei popoli* e del loro *diritto di disporre di ricchezze e risorse naturali*. Ci troviamo, secondo alcuni autori, di fronte ad una nuova categoria di diritti umani, cosiddetti di *terza generazione*, miranti a tutelare non singoli individui, bensì l'intera *collettività*. Da ciò discenderebbe il dovere, da parte degli Stati, di rispettare non solo i diritti umani individuali dei soggetti sottoposti alla propria sovranità territoriale, ma anche i diritti di altri Stati o soggetti con personalità internazionale (pensiamo, ad esempio, ai movimenti di liberazione nazionale).

Nonostante l'adozione dei due Patti costituisse un innegabile passo in avanti nel processo di sviluppo del sistema ONU dei diritti umani, mancava ancora un'adesione piena degli Stati ai valori da essi espressi, come dimostrano la lunga attesa (quasi dieci anni) per la loro entrata in vigore e la questione relativa alla loro applicazione all'interno degli ordinamenti degli Stati membri. Sotto quest'ultimo profilo, che verrà esaminato nei paragrafi seguenti, le norme contenute nei Patti hanno carattere **non self-executing**, nel senso di **non essere direttamente applicabili** negli ordinamenti nazionali senza uno specifico atto normativo di attuazione interna.

3. Il Patto internazionale sui diritti civili e politici

Adottato il **16 dicembre 1966**, il **Patto internazionale sui diritti civili e politici** è entrato in vigore il **23 marzo 1976**. In Italia è stato ratificato con L. 25-10-1977, n. 881, ed è entrato in vigore il 15 dicembre 1978.

Il testo consta di 53 articoli ed è suddiviso in *sei sezioni*:

- la *prima parte* (art. 1) è dedicata al *diritto di autodeterminazione dei popoli*, quest'ultimo integrato dal riconoscimento che «*tutti i popoli possono disporre liberamente delle proprie ricchezze e delle proprie risorse naturali*»;
- la *seconda parte* (artt. 2-5) chiarisce gli *impegni* degli Stati aderenti al Patto nonché l'*ambito di applicazione* e i *limiti di interpretazione* di quest'ultimo;
- la *terza parte* (artt. 6-27) enuclea i *diritti civili e politici*, specificando quelli già affermati dalla Dichiarazione universale e, con riferimento ad alcuni di essi, ampliandone la portata. È questo il caso dell'art. 6 del Patto, che superando in parte il dettato della Dichiarazione relativo al diritto alla vita subordina il ricorso alla pena di morte a particolari condizioni; esso afferma, infatti, che «*nei Paesi in cui la pena di morte non è abolita, una sentenza capitale può essere pronunciata soltanto per i reati più gravi, in conformità con le leggi vigenti al momento in cui fu commesso il delitto e purché ciò non sia in contrasto con le disposizioni del presente patto né con la Convenzione per la prevenzione e la punizione del delitto di genocidio*». Ciò costituisce l'unica deroga al diritto alla vita.

Il tema del diritto alla vita è stato ripreso, come si vedrà in seguito, dal secondo Protocollo al Patto riguardante l'abolizione della pena di morte, che però, dato il suo carattere facoltativo, è stato ratificato da un numero limitato di Stati;

- la *quarta parte* (artt. 28-45) definisce i *meccanismi di controllo* sul rispetto dei diritti sanciti dal Patto da parte degli Stati;
- la *quinta parte* (artt. 46-47) contiene due *clausole di compatibilità* in cui si statuisce che «*nessuna disposizione del Patto può essere interpretata in senso lesivo con le disposizioni dello Statuto delle Nazioni Unite e degli istituti specializzati*» e con il «*diritto inerente tutti i popoli di godere e di disporre pienamente e liberamente delle loro ricchezze e risorse naturali*»;
- infine, la *sesta parte* contiene disposizioni relative al funzionamento del Patto (firma, ratifica, adesione, entrata in vigore, emendamenti, etc.). Al fine di rendere effettive le funzioni di controllo internazionale previste dal Patto, è stato istituito il Comitato dei diritti umani che ha sede a New York (v. *cap. 4, par. 6*).

4. Segue: il I Protocollo addizionale

Adottato contestualmente al Patto internazionale sui diritti civili e politici, il **I Protocollo addizionale** scaturisce dall'esigenza di introdurre un **sistema di ricorsi individuali** a tutela dei diritti sanciti e a completamento delle misure già previste dal testo convenzionale.

Dopo un'animata discussione in seno alla Commissione per i diritti umani, si decise di ricorrere ad un documento separato al fine di riconoscere anche ai singoli, ai gruppi e alle organizzazioni non governative la **facoltà di ricorrere al Comitato per i diritti umani**, istituito nella parte quarta del Patto, per denunciare eventuali violazioni dei diritti sanciti dal Patto da parte di uno Stato contraente (v. anche cap. 4, par. 6 di questa Parte).

Il *ricorso individuale* può riguardare esclusivamente gli Stati che fino ad oggi hanno aderito al Protocollo.

Per l'*ammissibilità del ricorso individuale* devono sussistere i seguenti requisiti:

- residenza della presunta vittima in uno degli Stati aderenti al Protocollo;
- previo esaurimento di tutti i ricorsi interni disponibili (a meno che non sussistano ritardi ingiustificati).

Inoltre, non è considerata ricevibile dal Comitato qualsiasi comunicazione che sia anonima, incompatibile con le disposizioni del Patto o in corso di esame in base ad un'altra procedura internazionale di inchiesta o di soluzione pacifica. Il Comitato prende in considerazione il ricorso individuale e, verificate le condizioni di ricevibilità, richiede delle delucidazioni allo Stato indagato, il quale *«entro i sei mesi successivi sottopone per iscritto al Comitato spiegazioni o dichiarazioni che chiariscano la questione e indichino, ove del caso, le misure che esso potrà aver preso per rimediare alla situazione»* (art. 4.2 del Protocollo); esaminate, poi, le comunicazioni ricevute e tenuto conto delle informazioni scritte provenienti dall'individuo e dallo Stato parte interessato, trasmette le proprie considerazioni a questi ultimi soggetti.

Come si può constatare, anche il sistema dei ricorsi individuali, analogamente a quanto avviene per quelli interstatuali contenuti negli articoli 41 e 42 del Patto, non rientra tra i mezzi di tutela giurisdizionale; ci troviamo, infatti, davanti a semplici «considerazioni» espresse dal Comitato non aventi natura vincolante. Non bisogna, però, sottovalutare la portata del Protocollo che, prevedendo la possibilità per individui, gruppi e organizzazioni non governative di denunciare eventuali violazioni dei diritti civili e politici sanciti dal Patto ad un organismo internazionale, rende possibile una tutela più effettiva e concreta dei diritti stessi.

Un piccolo passo in avanti è stato, inoltre, compiuto con le modifiche apportate al regolamento procedurale del Comitato dei diritti umani, adottato il 26 luglio 1989 e in seguito nuovamente modificato.

In seguito agli emendamenti, il regolamento ha previsto la nomina di un «relatore speciale» con il compito di «*verificare che gli Stati contraenti abbiano preso le misure per dare effetto alle sue considerazioni*», purché ciò avvenga nei confronti dei soli Stati che hanno ratificato il Protocollo addizionale e, dunque, riconosciuto la competenza del Comitato dei diritti umani in tema di ricorsi individuali.

I Protocolli addizionali al
Patto sui diritti civili e politici

5. Segue: il II Protocollo addizionale

Adottato dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite con risoluzione 44/128 del 15 dicembre 1989, il **II Protocollo addizionale** al Patto sui diritti civili e politici è entrato in vigore l'11 luglio 1991. L'Italia ha provveduto alla ratifica con L. 9-12-1994, n. 734, a cui è seguita l'entrata in vigore il 14 maggio 1995. Il Protocollo ha un elevato valore ideologico, contenendo norme che disciplinano la delicatissima materia dell'*abolizione della pena di morte*.

Come detto in precedenza (par. 4), l'art. 6 del Patto relativo ai diritti civili e politici, pur non imponendo agli Stati di abolire la pena di morte, manifesta un atteggiamento sfavorevole nei confronti della stessa ritenendola ammissibile limitatamente ai reati più gravi, in conformità con le leggi vigenti al momento in cui fu commesso il delitto e nel rispetto delle disposizioni del Patto nonché della Convenzione per la prevenzione e la punizione del delitto di genocidio. Sol tanto nei confronti dei minori di 18 anni e delle donne incinte, l'art. 6 del Patto arriva a vietare, rispettivamente, la pronuncia e l'esecuzione della pena di morte. Con l'adozione del II Protocollo, invece, viene sancita la progressiva abolizione della pena di morte tra gli Stati aderenti, che a tal fine si impegnano ad adottare tutte le misure necessarie (art. 2).

L'unica **riserva** ammessa è relativa all'**applicazione della pena di morte in tempo di guerra** «*in base ad una condanna pronunciata per un crimine militare di estrema gravità*» (art. 3). Affinché gli Stati possano avvalersi di tale previsione, la riserva deve essere formulata, al momento della ratifica o dell'adesione al Protocollo, al Segretario generale dell'ONU, cui va comunicato anche l'inizio e la fine del periodo di guerra, specificando la legislazione interna applicabile in questo lasso di tempo.

Alle disposizioni del Protocollo, considerate aggiuntive al Patto, si applicano i medesimi *meccanismi di garanzia* previsti da quest'ultimo. Ciò significa che gli Stati sono tenuti a comunicare, nel rapporto da presentare al Comitato per i diritti dell'uomo (art. 40 del Patto), anche le misure prese in tema di pena di morte.

Inoltre, i *ricorsi interstatuali* e quelli *individuali*, per gli Stati aderenti al Patto che hanno accettato la competenza del Comitato, possono concernere anche le disposizioni del II Protocollo «*a meno che lo Stato parte in causa non abbia fatto una dichiarazione in senso contrario al momento della ratifica o dell'adesione*» (artt. 4 e 5).

6. Il Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali

A) Struttura

Adottato il 16 dicembre 1966, contestualmente al Patto relativo ai diritti civili e politici, il **Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali** è entrato in vigore il 3 gennaio 1976. In Italia è stato ratificato con L. 25-10-1977, n. 881 ed è entrato in vigore il 15 febbraio 1978.

Il testo si compone di 31 articoli ed è suddiviso in *cinque sezioni*:

- la *prima* (art. 1), presente anche nel Patto sui diritti civili e politici, proclama il *diritto all'autodeterminazione dei popoli e alla libera disposizione delle loro ricchezze e risorse naturali*;
- la *seconda* (artt. 2-5) indica l'*ambito di applicazione* del Patto e gli *obblighi* di ciascuno Stato contraente, che deve impegnarsi «*ad operare, sia individualmente sia attraverso l'assistenza e la cooperazione internazionale, specialmente nel campo economico e tecnico, con il massimo delle risorse di cui dispone, al fine di assicurare progressivamente con tutti i mezzi appropriati, compresa in particolare l'adozione di misure legislative, la piena attuazione dei diritti riconosciuti nel presente Patto*» (art. 2). Tale articolo, prevedendo la «progressiva» attuazione dei diritti enucleati nel Patto, rende ancora più controversa la questione relativa all'adeguamento degli ordinamenti interni alle disposizioni ivi contenute anche perché i diritti economici, sociali e culturali sono considerati di per sé obblighi *programmatici* nel senso che, per essere attuati, richiedono un intervento specifico da parte dello Stato e di organismi pubblici.

A tal riguardo si è espresso il Comitato dei diritti economici, sociali e culturali (v. *infra*) affermando non solo che gli Stati sono direttamente vincolati dalle norme del Patto ad adottare tutti gli atti legislativi, amministrativi e giudiziari per garantire il rispetto dei diritti in esso proclamati, ma anche che alcune disposizioni contenute nel Patto sono direttamente applicabili (*self-executing*).

Nei cosiddetti «Principi di Limburgo» (adottati nel 1986 a Maastricht da un gruppo di esperti), inoltre, si fornisce un'interpretazione non restrittiva dell'art. 2 del Patto ritenendo che gli Stati contraenti non debbano essere limitati dalla «progressiva attuazione» citata nella disposizione, potendo garantire una parte essenziale di tali diritti anche in via immediata e diretta;

- la *terza* del Patto (artt. 6-15) fornisce un'*elencazione* dei diritti tutelati;
- la *quarta* concerne i *meccanismi di controllo* sul rispetto dei diritti da parte degli Stati contraenti (artt. 16-23);
- la *quinta* (artt. 24 e 25) prevede due *clausole di compatibilità* relative al rispetto delle disposizioni contenute, rispettivamente, nello Statuto dell'ONU e negli Statuti degli Istituti specializzati; sancisce, altresì, il diritto di tutti i popoli a «*godere e disporre pienamente e liberamente delle loro ricchezze e risorse naturali*».

Dalla particolare natura dei diritti tutelati dal Patto discende che a carico degli Stati si pongono, essenzialmente, *obblighi positivi*, o «di fare», consistenti nell'adottare tutte le misure necessarie per garantire l'*effettivo accesso a determinate risorse* e nell'istituire e garantire l'*effettivo funzionamento di appositi organi* che vigilino e reagiscano a eventuali violazioni dei diritti tutelati dal Patto.

Una violazione del Patto sarebbe configurabile, ad esempio, qualora gli organi giudiziari nazionali non riconoscessero un'adeguata riparazione alle vittime di comportamenti illeciti da parte di altri organi statali.

Il Patto sui diritti economici, sociali e culturali

Si pensi, ad esempio, al caso dello Zimbabwe, il cui Governo, a partire dal 17 maggio 2005, ha intrapreso un'operazione di demolizione sistematica di interi quartieri (operazione *Restore Order*) per costringere gli abitanti a trasferirsi nelle zone rurali. Secondo i dati delle Nazioni Unite, al 7 luglio 2005, più di 90.000 edifici risultavano demoliti e circa 650.000 persone private della loro abitazione. Nel complesso, 2.400.000 individui sarebbero stati colpiti, direttamente o indirettamente, dall'operazione governativa.

Dopo aver ricordato che il Governo dello Zimbabwe, in quanto Parte contraente del Patto, ha l'obbligo di rispettare il diritto a un'abitazione adeguata sancita dall'art. 11 del Patto, l'inviata speciale delle Nazioni Unite, Anna Tibaijuka, ha espressamente deplorato l'inerzia dei tribunali nazionali di fronte ai reclami proposti dalle vittime delle demolizioni.

La realizzazione progressiva degli obblighi del Patto non esclude che sugli Stati gravino *obblighi negativi*, oltre che positivi. In altri termini, gli Stati devono astenersi dall'adottare misure che possano privare gli individui dell'effettivo godimento di determinati diritti o interferire con il loro esercizio.

L'esempio precedentemente menzionato configura una palese violazione di obblighi di astensione da parte dello Zimbabwe in materia di diritto all'abitazione. È possibile poi pensare anche alle violazioni del Patto poste in essere da Israele in seguito alla costruzione del muro nei territori palestinesi che la Corte internazionale di giustizia ha esplicitamente constatato nel celebre Parere del 9 luglio 2004.

B) Meccanismi di garanzia

Il Patto sui diritti economici, sociali e culturali prevede una *procedura di controllo internazionale* basata sulla presentazione di *rapporti periodici* ad opera delle Parti contraenti.

A partire dal 1987, l'attività di monitoraggio, che in base al Patto avrebbe dovuto essere svolta da un organo politico (il Consiglio economico e sociale delle Nazioni Unite), viene esercitata da un organo istituito mediante una risoluzione del Consiglio stesso, composto da 18 esperti indipendenti eletti per un mandato, rinnovabile, di quattro anni: il **Comitato dei diritti economici, sociali e culturali**.

Quest'ultimo esamina i rapporti inviati dagli Stati e, analogamente al Comitato dei diritti umani, se non ritiene sufficienti le informazioni ricevute adotta ulteriori *procedure di controllo* (cd. **procedure di follow-up**).

La **prima procedura** prevede che, nelle osservazioni conclusive sul rapporto ricevuto, il Comitato possa richiedere allo Stato interessato informazioni supplementari e che, previa richiesta, possa inviare sul suo territorio una propria missione (composta da due membri); la visita può essere autorizzata soltanto in assenza di soluzioni alternative e se le informazioni in possesso del Comitato giustificano tale soluzione.

In base al rapporto redatto al termine della visita *in loco*, il Comitato può disporre, tra l'altro, misure di assistenza tecnica o servizi di consulenza.

Nell'ipotesi in cui lo Stato non accetti la visita, al Comitato non resta altro che trasmettere al Consiglio economico e sociale le raccomandazioni che esso ritiene più opportune.

La **seconda procedura di follow-up**, invece, è stata adottata per far fronte all'ipotesi in cui uno Stato sia in notevole *ritardo* nella sottoposizione dei suoi rapporti periodici. In tal caso, il Comitato esamina la situazione dei diritti economici, sociali e culturali in quello Stato tenendo conto di tutte le informazioni a sua disposizione.

Il Comitato ha, inoltre, adottato una specifica misura di *pressione* nei confronti degli Stati che, pur avendo sottoposto un rapporto, continuano a rinviare la sua discussione dinanzi al Comitato e, successivamente, ha inaugurato una particolare tendenza — che non trova riscontro nella prassi del Comitato dei diritti umani — consistente nel dedicare un giorno di ogni sessione alla discussione di un diritto o di un particolare aspetto del Patto (cd. *giorno della discussione generale*). Grande rilievo assume, infine, l'adozione di un **Protocollo addizionale**, avvenuta il 10 dicembre 2008 con Ris. A/RES/63/117 dell'Assemblea generale, che una volta entrato in vigore consentirà al Comitato di ricevere **ricorsi** da parte di individui o gruppi di individui per denunciare eventuali violazioni dei diritti sanciti dal Patto sui diritti economici, sociali e culturali.

È, però, necessario che lo Stato contro cui si ricorre sia una Parte contraente del Protocollo (art. 1 del Protocollo stesso), che siano stati esauriti i rimedi giurisdizionali nazionali (art. 3) e che le presunte violazioni abbiano arrecato un chiaro svantaggio alla vittima o vengano considerate dal Comitato di particolare gravità (art. 4).

L'entrata in vigore è subordinata al deposito di dieci strumenti di ratifica presso il Segretario generale dell'ONU. Attualmente, dei 35 Stati che hanno firmato il Protocollo solo 3 lo hanno anche ratificato (Mongolia, Ecuador e Spagna).

presente Convenzione indirizzando una comunicazione scritta in tal senso al Segretario generale dell'Organizzazione delle Nazioni Unite.

2. L'Assemblea generale delle Nazioni Unite decide sulle misure da prendere, se del caso, in merito ad una richiesta di questo tipo.

27. — 1. La presente Convenzione entrerà in vigore il trentesimo giorno dalla data del deposito presso il Segretario generale dell'Organizzazione delle Nazioni Unite del ventesimo strumento di ratifica o di adesione.

2. Per ciascuno degli Stati che ratificheranno la presente Convenzione, o che vi aderiranno dopo il deposito del ventesimo strumento di ratifica o di adesione, la Convenzione entrerà in vigore dopo trenta giorni dalla data del deposito dello strumento di ratifica o d'adesione dello Stato medesimo.

28. — 1. Il Segretario generale dell'Organizzazione delle Nazioni Unite riceverà e comunicherà a tutti gli Stati il testo delle riserve che saranno fatte al momento della ratifica o dell'adesione.

2. Non sarà autorizzata nessuna riserva incompatibile con l'oggetto e lo scopo della presente Convenzione.

3. Le riserve potranno essere ritirate in qualsiasi momento per mezzo di notifica indirizzata al Segretario generale dell'Organizzazione delle Nazioni Unite, che informerà tutti

gli Stati parte della Convenzione. La notifica avrà effetto alla data di ricezione.

29. — 1. Ogni controversia tra due o più Stati parte concernente l'interpretazione o l'applicazione della presente Convenzione, che non sia regolata per via negoziale, sarà sottoposta ad arbitrato, a richiesta di una delle parti. Se nei sei mesi che seguono la data della domanda di arbitrato le parti non giungono ad un accordo sull'organizzazione dell'arbitrato, una qualsiasi delle parti può sottoporre la controversia alla Corte internazionale di giustizia, depositando una richiesta conforme allo statuto della Corte.

2. Ogni Stato parte potrà dichiarare, al momento della firma, della ratifica o dell'adesione alla presente Convenzione, che non si considera vincolato alle disposizioni del paragrafo 1 del presente articolo. Gli altri Stati parte non saranno vincolati dalle suddette disposizioni nei confronti di uno Stato parte che avrà formulato tali riserve.

3. Ogni Stato parte che avrà formulato una riserva in conformità alle disposizioni del paragrafo 2 del presente articolo, potrà, in qualsiasi momento, togliere tale riserva, per mezzo di una notifica indirizzata al Segretario Generale dell'Organizzazione delle Nazioni Unite.

30. — La presente Convenzione, i cui testi inglese, arabo, cinese, spagnolo, francese e russo fanno ugualmente fede, sarà depositata presso il Segretario generale dell'Organizzazione delle Nazioni Unite.

§11. Protocollo facoltativo alla Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti della donna

Adottato: New York 6 ottobre 1999.

Entrato in vigore sul piano internazionale: 22 dicembre 2000.

Ratificato: 22 settembre 2000.

Entrato in vigore per l'Italia: 22 dicembre 2000.

1. — Uno Stato parte del presente Protocollo (che da ora in avanti sarà definito «Stato Parte») riconosce la competenza del Comitato sull'Eliminazione della Discriminazione nei confronti

delle Donne (che da ora in avanti sarà definito «il Comitato») a ricevere e prendere in esame le comunicazioni ad esso presentate in conformità con quanto previsto dal successivo articolo 2.

2. — Le comunicazioni potranno essere presentate a titolo individuale o a nome di gruppi di persone, le quali rientrino nella giurisdizione di uno Stato Parte, che denunciino di essere state vittime della violazione di uno qualsiasi dei diritti esposti nella Convenzione dallo Stato parte in questione. Laddove una comunicazione venga presentata per conto di un individuo o di un gruppo di persone, questo avverrà con il loro consenso a meno che, nel caso di una mancanza di tale consenso, l'autore della comunicazione non possa comunque dimostrare di agire in sua, o loro, rappresentanza.

3. — Le comunicazioni saranno sempre presentate in forma scritta e non potranno mai essere anonime. Nessuna comunicazione verrà accettata dal Comitato nel caso in cui essa riguardi uno Stato Parte alla Convenzione che non sia parte del presente Protocollo.

4. — 1. Il Comitato non prenderà in esame alcuna comunicazione a meno che esso non abbia accertato che tutti i possibili rimedi disponibili a livello nazionale siano stati esauriti o che l'applicazione di tali rimedi venga prolungata irragionevolmente o non possa verosimilmente portare a una soluzione efficace.

2. Il Comitato dichiarerà inammissibile una comunicazione nel caso in cui:

i) la medesima questione sia già stata esaminata dal Comitato o sia stata o debba essere presa in esame in base a un'altra procedura di indagine o di accordo;

ii) sia incompatibile con le clausole della Convenzione;

iii) sia manifestamente infondata o non sufficientemente fondata;

iv) rappresenti un caso di uso non corretto del diritto di presentare una comunicazione;

v) i fatti cui si riferisce la comunicazione si siano verificati prima dell'entrata in vigore di questo Protocollo per gli Stati Parte interessati, a meno che tali fatti non siano continuati anche dopo tale data.

5. — 1. In un qualunque momento successivo al ricevimento di una comunicazione e prima che sia stata raggiunta una determinazione in proposito, il Comitato potrà trasmettere allo

Stato Parte interessato una richiesta che dovrà essere esaminata con urgenza affinché lo Stato parte in questione assuma quei provvedimenti temporanei che possano rendersi necessari onde evitare alla vittima o alle vittime della violazione incriminata dei danni eventualmente irreparabili.

2. Laddove, in conformità con quanto disposto dal paragrafo 1 del presente articolo, il Comitato eserciti la propria discrezionalità, questo non implicherà alcuna decisione in merito all'ammissibilità o al valore della comunicazione stessa.

6. — 1. A meno che il Comitato non reputi inammissibile una comunicazione senza consultarsi con lo Stato Parte interessato, e a condizione che l'individuo o gli individui acconsentano a rivelare la propria identità allo Stato Parte, il Comitato sottoporrà confidenzialmente all'attenzione dello Stato stesso qualunque comunicazione che gli sia stata presentata in conformità con quanto disposto dal presente Protocollo.

2. Entro il termine di sei mesi lo Stato Parte che abbia ricevuto una comunicazione dovrà presentare al Comitato delle spiegazioni scritte o un rapporto in merito all'argomento in discussione e ai rimedi che possano essere stati attuati dallo Stato in questione.

7. — 1. Il Comitato prenderà in esame le comunicazioni ricevute in conformità con quanto previsto dal presente Protocollo alla luce di tutte le informazioni che saranno state messe a sua disposizione a titolo individuale o in rappresentanza di gruppi di individui e dallo Stato Parte interessato, provvedendo che tali informazioni vengano trasmesse alle parti interessate.

2. Nel prendere in esame le comunicazioni presentate in conformità con quanto disposto dal presente Protocollo il Comitato dovrà svolgere riunioni ristrette.

3. Dopo aver preso in esame una comunicazione, il Comitato trasmetterà alle parti in causa il proprio parere in proposito, unitamente a eventuali raccomandazioni.

4. Lo Stato Parte darà la debita considerazione al parere espresso dal Comitato, come

pure alle sue raccomandazioni, e dovrà presentare al Comitato, entro il termine di sei mesi, una risposta scritta comprendente le azioni eventualmente assunte alla luce del parere e delle raccomandazioni avanzate dal Comitato.

5. Il Comitato potrà invitare lo Stato Parte a fornire ulteriori delucidazioni in merito alle misure che lo Stato Parte abbia assunto per soddisfare il parere o le raccomandazioni avanzate dal Comitato stesso, nel caso in cui ne siano state espresse, comprendendo quanto venga giudicato appropriato da parte del Comitato, nel successivo rapporto presentato dallo Stato Parte in conformità con quanto previsto dall'articolo 18 della Convenzione.

8. — 1. Nel caso in cui il Comitato riceva informazioni attendibili indicanti che uno Stato Parte abbia perpetrato delle violazioni gravi o sistematiche dei diritti esposti nella Convenzione, il Comitato inviterà quello Stato a collaborare alla verifica dell'informazione e, a tale scopo, a presentare le proprie osservazioni in merito all'informazione in questione.

2. Nel prendere in esame qualsiasi osservazione che possa essere stata presentata dallo Stato Parte interessato, come pure qualunque altra informazione attendibile disponibile, il Comitato potrà designare uno o più dei suoi membri affinché conducano un'inchiesta e riferiscano urgentemente in proposito al Comitato stesso. Nel caso in cui ciò sia stato autorizzato e abbia ottenuto il consenso dello Stato Parte, l'inchiesta potrà prevedere anche una visita sul territorio dello Stato stesso.

3. Dopo aver verificato i risultati di tale inchiesta, il Comitato li trasmetterà allo Stato Parte interessato, unitamente ai propri commenti e raccomandazioni.

4. Lo Stato parte interessato dovrà, entro il termine di sei mesi dalla data di ricevimento dei risultati dell'inchiesta, dei commenti e delle raccomandazioni trasmesse dal Comitato, presentare al Comitato le proprie considerazioni in proposito.

5. Tale inchiesta dovrà essere condotta in modo confidenziale e la cooperazione dello Stato parte dovrà essere ricercata in tutti gli stadi dell'indagine.

9. — 1. In conformità con quanto disposto dall'articolo 18 della Convenzione, il Comitato potrà invitare lo Stato Parte interessato a includere nel proprio rapporto i particolari relativi ad eventuali misure assunte a seguito di una inchiesta condotta conformemente all'articolo 8 del presente Protocollo.

2. Al termine del periodo di sei mesi cui si fa riferimento nell'articolo 8.4, il Comitato potrà, se necessario, invitare lo Stato Parte interessato a informarlo in merito alle misure deliberate in conseguenza dell'inchiesta condotta dal Comitato stesso.

10. — 1. Ciascuno degli Stati Parte potrà, al momento della firma o della ratifica di questo Protocollo o al momento della sua adesione, dichiarare di non riconoscere la competenza del Comitato per quanto riguarda gli articoli 8 e 9.

2. Qualunque Stato Parte che abbia presentato una dichiarazione conforme con quanto disposto dal paragrafo 1 del presente articolo potrà, in qualunque momento, recedere dalla sua posizione semplicemente dandone comunicazione al Segretario Generale delle Nazioni Unite.

11. — Uno Stato Parte dovrà assumere tutte le misure appropriate per garantire che le persone che rientrano nella sua giurisdizione non siano soggette a maltrattamenti o intimidazioni in conseguenza di comunicazioni presentate al Comitato in conformità con il presente Protocollo.

12. — Conformemente a quanto disposto dall'articolo 21 della Convenzione, il Comitato includerà nel suo rapporto annuale un riassunto delle attività svolte in conformità al presente Protocollo.

13. — Ciascuno Stato Parte si impegna a diffondere e divulgare la Convenzione e il presente Protocollo e a facilitare l'accesso alle informazioni relative ai pareri e alle raccomandazioni avanzate dal Comitato, in particolare per quelle questioni che coinvolgano direttamente lo Stato stesso.

14. — Il Comitato designerà le proprie norme procedurali che dovranno essere seguite nell'esercizio delle funzioni ad esso conferite in base al presente Protocollo.

15. — 1. Il presente Protocollo sarà aperto alla firma di qualunque Stato che abbia sottoscritto, ratificato o accettato la Convenzione.

2. Il presente Protocollo sarà soggetto a ratifica da parte di qualunque Stato che abbia ratificato o aderito alla Convenzione. I documenti ufficiali per la ratifica saranno depositati presso il Segretario generale delle Nazioni Unite.

3. Potrà aderire al presente Protocollo qualunque Stato che abbia ratificato o aderito alla Convenzione.

4. L'adesione sarà realizzata mediante il deposito di un documento ufficiale di adesione presso il Segretario generale delle Nazioni Unite.

16. — 1. Il presente Protocollo entrerà in vigore tre mesi dopo che, presso il Segretario generale delle Nazioni Unite, sia stato depositato il decimo documento ufficiale di ratifica o adesione.

2. Il presente Protocollo diverrà giuridicamente vincolante per qualunque Stato che lo ratifichi o aderisca ad esso dopo la sua entrata in vigore, tre mesi dopo la data di deposito del documento ufficiale di ratifica o adesione.

17. — Non sarà consentita alcuna limitazione al presente Protocollo.

18. — 1. Qualunque Stato Parte potrà proporre un emendamento al presente Protocollo e depositarlo presso il Segretario generale delle Nazioni Unite. Il Segretario generale informerà gli Stati parti su ogni emendamento proposto, richiedendo che essi gli notifichino se siano favorevoli o meno allo svolgimento di una conferenza degli Stati parti per esaminare e mettere ai voti la proposta. Nel caso in cui almeno un terzo degli Stati Parte sia favorevole a tale conferenza, il Segretario generale convocherà la conferenza sotto l'egida delle Nazioni Unite. Qualunque emendamento adottato da una maggioranza degli Stati Parte presenti alla conferenza e che abbiano espresso il proprio voto dovrà essere sottoposta all'Assemblea

generale delle Nazioni Unite per la necessaria approvazione.

2. Gli emendamenti entreranno in vigore solo dopo essere stati approvati dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite e accettati da una maggioranza di due terzi degli Stati Parte al presente Protocollo, in conformità con i rispettivi processi costituzionali.

3. Nel momento in cui gli emendamenti entreranno in vigore essi diverranno legalmente vincolanti per quegli Stati Parte che li abbiano accettati; gli altri Stati Parte continueranno a essere vincolati alle clausole del presente Protocollo e ad eventuali emendamenti accettati precedentemente.

19. — 1. Ogni Stato Parte potrà, in qualunque momento, denunciare il presente Protocollo mediante una notifica scritta indirizzata al Segretario generale delle Nazioni Unite. La denuncia entrerà in vigore sei mesi dopo la data di ricevimento della notifica da parte del Segretario generale.

2. Le denunce non avranno alcun effetto sull'applicazione delle clausole del presente Protocollo relativamente a qualunque comunicazione che sia stata presentata prima della data effettiva della denuncia, in conformità con quanto disposto dall'articolo 2 o per qualsiasi indagine che abbia avuto inizio in conformità con quanto previsto dall'articolo 8.

20. — Il Segretario generale delle Nazioni Unite informerà tutti gli Stati in merito a:

a) firme, ratifiche e adesioni al presente Protocollo;

b) data di entrata in vigore del presente Protocollo e di qualunque altro emendamento secondo quanto disposto dall'articolo 18;

c) qualunque denuncia presentata ai sensi dell'articolo 19.

21. — 1. Il presente Protocollo, i cui testi arabo, cinese, inglese, francese, russo e spagnolo fanno tutti ugualmente fede, verrà depositato presso gli archivi delle Nazioni Unite.

2. Il Segretario generale delle Nazioni Unite trasmetterà copie autentiche del presente Protocollo a tutti gli Stati cui ci si riferisce nell'articolo 25 della Convenzione.